



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE AMPLIAR LA COMPETENCIA DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: DORA LUZ RUIZ VILLA

ASESOR: LIC, FELIPE ROSAS MARTINEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA

2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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



**"UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO**

**DR. LUCIANO SILVA RAMÍREZ
ENCARGADO DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E**

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado y asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE AMPLIAR LA COMPETENCIA DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS", elaborada por la alumna RUIZ VILLA DORA LUZ.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, la sustentante se apoyó en varios textos legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobada, a efecto de que la sustentante presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

**A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., octubre 8 de 2008.**

Felipe Rosas Martínez
**LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ.
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.**

*Im.

Dedico esta tesis

A MIS PADRES:

FAUSTINO RUIZ DESÉANO y
CONCEPCIÓN VILLA GUERRERO,

por su amor y apoyo; por sus desvelos, por su tiempo y esfuerzo para llevarme por el camino de la superación y por todo lo que me han brindado en la vida...

A MI HIJA CARLA ILETH,

por ser mi vida, mi fuerza, mi motor, mi alegría, por haber venido a llenar mi vida con su sonrisa y por ser mi más grande tesoro...

A MI ESPOSO CARLOS MUNGUÍA,

por alentarme a terminar esta tesis, por estar siempre dispuesto a ayudarme, por su amor y comprensión ...

A MIS HERMANOS: MARIA EUGENIA Y RICARDO RUIZ VILLA,

por ser mis amigos, por su cariño, paciencia y apoyo incondicional ...

DOY GRACIAS A DIOS, por ser mi guía; por el camino recorrido; por darme la oportunidad de vivir y elegir esta hermosa carrera; por regalarme la mejor de las familias y por ayudarme a no flaquear...

DOY GRACIAS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, por permitir forjarme en sus aulas como profesional...

AGRADEZCO A MI ASESOR, LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ, por su amable paciencia y generosa dedicación para la realización de esta Tesis.

Gracias a todos
ustedes he llegado a esta meta.

Estudio Constitucional de ampliar la competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Introducción

Capítulo Primero. Antecedentes históricos del *Ombudsman*

I. Definición de <i>Ombudsman</i>	1
II. Antecedentes históricos del <i>Ombudsman</i> en el ámbito internacional	5
A) Suecia	5
B) Finlandia	9
C) Dinamarca	11
D) Noruega	11
E) Francia	12
F) España	13
G) Canadá	14
H) Guatemala	14
I) Estados Unidos	15
J) Argentina	16
III. Características del <i>Ombudsman</i>	17
IV. El <i>Ombudsman</i> y los Derechos Humanos	27

Capítulo Segundo. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Origen y la evolución histórica de su marco normativo

I. Derechos Humanos. Origen y evolución de los Derechos Humanos	30
II. La creación de la CNDH y su ubicación constitucional	44
III. Antecedentes de la protección de Derechos Humanos en México	57
A) La Defensoría de los Derechos Universitarios	59
B) Procuraduría de la Defensa del Indígena en Oaxaca	60
C) Procuraduría de Pobres en San Luis Potosí	61
D) Procuraduría Federal del Consumidor	63
E) La Dirección General de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación	65
F) La Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California	67
G) Procuraduría Social del Gobierno del Distrito Federal	68
H) La CNDH. Evolución histórica de su marco normativo	70
a) Primera etapa. 1990-1992. Organismo Desconcentrado	70
b) Segunda etapa. 1992-1999. Organismo Descentralizado	73
c) Tercera etapa. 1999 a la actualidad. Organismo Constitucional Público Autónomo	75
I) La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	79

**Capítulo Tercero. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
Integración y el procedimiento de queja**

I. Naturaleza Jurídica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	80
II. Su regulación en el Decreto de creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	84
III. Adopción constitucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	87
IV. Estructura Orgánica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	89
V. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y su autonomía	99
VI. El Procedimiento de queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	102
VII. El Juicio de Amparo y el trámite de la queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	125
VIII. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el <i>Ombudsman</i>	131

**Capítulo Cuarto. La competencia de la Comisión Nacional de los
Derechos Humanos**

I.- Concepto de competencia	136
II.- La competencia del Ombudsman de Suecia en el Siglo XVI	138
III.- Ámbito competencial de los Organismos Protectores de Derechos Humanos en Latinoamérica	142
IV.- Las Comisiones Estatales de Derechos Humanos en México y su competencia específica	148
V.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Su competencia	166
VI.- Debate en la Cámara de Diputados sobre la competencia de la CNDH	179

Conclusiones	209
---------------------	-----

Bibliografía	213
---------------------	-----

INTRODUCCION

El presente trabajo tiene como propósito optar por el título de licenciada en derecho, por lo cual se realizó la tesis intitulada "Estudio Constitucional de ampliar la competencia de la CNDH", desarrollando los capítulos integrados de la siguiente manera: Capítulo Primero. Antecedentes históricos del Ombudsman. Capítulo Segundo: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Origen y la evolución histórica de su marco normativo. Capítulo Tercero. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Integración y procedimiento de queja. Capítulo Cuarto: La competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El concepto de Derechos Humanos y la lucha por hacerlos valer en la vida cotidiana, aunque histórica y culturalmente han tenido diferentes connotaciones, son tan antiguos como la propia humanidad. En los textos prehispánicos, en la Biblia del pueblo judío o en las enseñanzas de Sócrates reseñadas por Platón, ya se mencionaba, de una u otra forma, qué se entiende por justicia y cuál debe ser el papel de la autoridad para hacerla valer. Pero también la historia del reconocimiento de los derechos humanos por parte de las autoridades tiene un gran pasado.

Como ejemplo podríamos citar simplemente el legado transmitido por la Revolución Francesa con sus exigencias de libertad, igualdad y fraternidad. También, los Derechos Humanos tienen como antecedentes valiosos las Declaraciones de Derechos en el Constitucionalismo clásico de los siglos XVIII y XIX, es recién a partir de las Declaraciones Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y Universal de los Derechos Humanos (ONU 1948), originadas por el impacto de los crímenes de guerra, que los Estados partes asumen el compromiso jurídico de promover el respeto y la efectividad universal de los derechos humanos y libertades fundamentales de todos, sin distinción, alguna en razón de ideología, raza, sexo, religión, tal Declaración Universal sentó las bases filosóficas de muchas constituciones nacionales e instrumentos internacionales de derechos

humanos aprobados posteriormente, señalando el rumbo a la labor que desde entonces se ha llevado a cabo en el campo de los derechos humanos y la misma no solo establece una fuente de interpretación autorizada de obligaciones derivadas de la carta (de la ONU), sino también un instrumento vinculante por derecho propio, representando el consenso de la comunidad internacional sobre los Derechos Humanos, que cada uno de sus miembros debe respetar, promover y observar.

En México, frente al sistema integrado por Jueces, Magistrados, Ministros y demás personal del Poder Judicial de la Federación, se yergue majestuoso el Sistema No Jurisdiccional de Protección a Derechos Humanos, encabezado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Organismo Público Autónomo que en México vigila el cumplimiento del respeto a los derechos del hombre, apoyado por las Comisiones de Derechos Humanos de los Estados y la sociedad civil organizada en los organismos no gubernamentales, conocidos como ONG's.

Así pues, este trabajo se integra con el análisis jurídico, a la luz del Derecho Constitucional, sobre la conveniencia de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como organismo público autónomo del Estado mexicano, conforme al artículo 102, apartado B, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuya función es la defensa y promoción de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano, cuente en México con las facultades legales necesarias para inscribirse más activamente en la cultura de promoción y defensa de los derechos humanos, Organismo que históricamente inicia en México como un Organismo Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, para después conformarse como un Organismo Descentralizado y en la época actual es un Organismo Constitucional Autónomo, cuya competencia le faculta para conocer de quejas en contra de servidores públicos de carácter federal.

La excepción legal relativa al impedimento para conocer de quejas en contra de miembros del Poder Judicial de la Federación no implica que deba

abstenerse de recibir escritos en contra de dichos funcionarios, los cuales debe remitir hacia las autoridades superiores de esas instancias, lo que permite coadyuvar en la vigilancia de las tareas públicas, cualquiera que sea el nivel de gobierno o la esfera de competencia, atendiendo a la división constitucional de los poderes.

Sin embargo, dotar de mayor competencia al Organismo Federal protector de Derechos Humanos permitiría apoyar a los gobernados en mejor medida, ya que con las limitaciones que actualmente tiene en materias laboral, electoral, agraria, etcétera, deja inconclusa la tarea de velar por los intereses de los ciudadanos que se ven afectados por los actos arbitrarios de las autoridades.

En cuanto al contenido del presente material, el primer capítulo trata sobre el concepto del *Ombudsman* y los diversos antecedentes históricos que se han desarrollado tanto en Europa como en América, analizando sus características y fundamentos jurídicos, encontrando en la República Romana una institución para la protección y defensa de los derechos fundamentales. Al caer la Monarquía y surgir La República se hace más palpable la división entre clases sociales (patricios y plebeyos). La lucha de los plebeyos por lograr una igualdad social o al menos mejores condiciones de vida los lleva a tomar la decisión de salir de Roma, logrando que los patricios hagan una importante concesión y se les permite elegir dos Magistrados plebeyos que los representen y velen por sus intereses: los Tribuna Plebis. En el Siglo XVI aparece el *Ombudsman* en Suecia el "Preboste de la Corona", su función: vigilar, bajo la suprema autoridad del Rey, la administración de justicia en el reino, debiendo informar a su Majestad de las fallas o irregularidades que encontraba.

A su vez, el segundo capítulo se refiere al concepto de derechos humanos, origen y evolución, haciendo especial énfasis en la justificación constitucional del Organismo Público Autónomo, para después hacer un recorrido por los diversos organismos que en México han sentado las bases para la existencia de un

Ombudsman moderno, como en la actualidad se conoce: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Así, en México, en el año de 1847 en el Estado de San Luis Potosí surge la Procuraduría de Pobres; en 1988 se crea la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes. En 1990 se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos por decreto presidencial y en 1992 se eleva a nivel constitucional al introducirla en el apartado B, del Artículo 102, estableciéndose en el mismo organismos protectores de Derechos Humanos a nivel federal y a nivel local en cada Estado de la República, creándose el Sistema No Jurisdiccional de Protección a los Derechos Humanos.

El capítulo tercero aborda los temas sobre el proceso legislativo que da origen a la integración de la CNDH y el procedimiento que se sigue para la atención a quejas por probables violaciones a derechos humanos, imputables a servidores públicos, analizando también el trámite que se sigue para la atención de quejas y su vinculación con el juicio de amparo, en defensa de las garantías de los gobernados.

Finalmente se estudian los antecedentes del *Ombudsman* en Suecia, sus repercusiones e influencia en América Latina, las facultades de los Órganos Locales de los Estados de la República Mexicana, la competencia actual de la Comisión Nacional y el debate en la Cámara de Diputados en torno a este apasionante tema. En esencia, es la figura del *Ombudsman* español la que influye de manera importante en el ánimo de las naciones de Latinoamérica. En efecto, la impronta cultural que ha tenido España en las naciones latinoamericanas propició que éstas en su mayoría, hayan adoptado a esta Institución, si bien con los principios tradicionales de la figura original, pero con características propias y matices diferentes, derivados de la realidad latinoamericana. En cuanto los organismos locales se trata de un sistema nacional de *Ombudsman* que se compone de 33 entidades, en las que su competencia se circunscribe a la entidad federativa en la que se encuentran. Respecto a la competencia de la Comisión Nacional, sabemos que el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos, señala que el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara 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. Asimismo, establece que esos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales, ataduras que se imponen y que ponen en entredicho la función que como *Ombudsman* Mexicano tiene la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como Organismo protector de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

Así pues, en México, Comisión Nacional, como Organismo Público Autónomo es una institución pública al servicio de la sociedad, que a partir de su autonomía presupuestaria y de gestión, con una misión orientada a la protección de los derechos humanos dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su Ley y su Reglamento Interno; ha evolucionado notablemente desde su inicio, pero debe buscarse el perfeccionamiento en su actividad, por ello, el presente trabajo se enfoca a proponer ampliar la competencia de la Comisión Nacional en la protección y defensa de los derechos humanos.

Si estas líneas logran inquietar al lector para motivarlo a buscar mejores horizontes a favor de la Nación mexicana, a través del respeto de los derechos humanos de sus habitantes, los objetivos de este trabajo se habrán cumplido.

Capítulo Primero

Antecedentes históricos del *Ombudsman*

I. Definición de *Ombudsman*

La primera figura constitucionalizada del *Ombudsman*, del sueco “*Imbud*”, que significa: “representante, mandatario, comisionado, protector”, fue creada por la Constitución Sueca de 1809. (Aunque su existencia real se percibe ya desde 1713 y permaneció durante más de un siglo en el ámbito escandinavo).¹

El autor Alfred Baxelius al definirlo opina: “La palabra *Ombudsman* proviene del vocablo “*Ombud*”, que es una persona que actúa como vocero o representante de otro. En su posición supervisora el *Ombudsman* es un representante del Parlamento y, por lo mismo, de los ciudadanos”.²

Etimológicamente *Ombudsman* proviene de la lengua inglesa “*Ombuds*” que significa protector y “*man*” que significa hombre, o sea, protector del hombre, y muy concretamente, protector de los administrados frente a la administración pública.³

Sonia Venegas Álvarez: considera: “que no es un vocablo acuñado por la sociedad contemporánea, es una palabra de origen sueco que se usa desde hace siglos para referirse a una persona o a un órgano que protege intereses de otros individuos”.⁴

Así pues, el *Ombudsman* es una institución de origen escandinavo que ésta dirigida hacia la protección de los derechos e intereses legítimos de los administrados

¹ Cfr. Álvaro Gil-Robles. “El Defensor del Pueblo y su impacto en España y América Latina “(Antología básica del XII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos.) San José de Costa Rica. 1994. p. 2.

² Baxelius, Alfred citado por Ronald C. Rowat. “El *Ombudsman*, el defensor del ciudadano”. Trad. Eduardo L. Sánchez. México. FCE. 1986. p. 7.

³ Quinzio Figueiredo, Jorge María. “El *Ombudsman*, el Defensor del Pueblo”. Santiago de Chile. Jurídica de Chile. 1992. p. 14.

⁴ Venegas Álvarez, Sonia. “Origen y devenir del *Ombudsman*, ¿una institución encomiable? México. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1988. p.11.

frente a actos y resoluciones administrativas de cualquier autoridad, que se ha extendido de manera vertiginosa a numerosos ordenamientos contemporáneos, que cada vez son más, si se toma en cuenta que recientemente también se han introducido en países de Europa Oriental que pertenecían a la órbita del derecho socialista y en 1981, en sus nuevas o renovadas Constituciones han establecido organismos similares, de acuerdo con el modelo occidental.⁵

Es un funcionario, con jurisdicción nacional o regional, general o especializada, que tiene el encargo de cuidar a solicitud de los particulares *o mutuo proprio*, que la acción de las autoridades, particularmente de las gubernativas, sea no solamente legal, sino razonablemente oportuna, justa, humana.⁶

Así, pues, considero que es una institución de buena fé, cuyos antecedentes se encuentran en Suecia y tiene como principal función la protección y defensa de los Derechos Humanos que han sido vulnerados por autoridades a quienes les ha sido encargado un servicio público, con amplias facultades de investigación y obligación de presentar informes (ordinarios o extraordinarios) y que no recibe ordenes para actuar.

Los orígenes o antecedentes históricos más remotos de la figura del *Ombudsman* o Defensor del Pueblo los encontramos en la República Romana y consistía en una institución para la protección y defensa de los derechos fundamentales. Al caer la Monarquía y surgir la República se hace más palpable la división entre clases sociales (Patricios y Plebeyos). La lucha de los Plebeyos por lograr una igualdad social, o al menos, mejores condiciones de vida, los lleva a tomar la decisión de salir de Roma, retirándose al Monte Aventino, logrando de ésta forma que los Patricios hagan una importante concesión: se les permitió elegir dos Magistrados Plebeyos que los representaran y velaran por sus intereses, siendo éstos los *Tribuni Plebis*. Éstos tenían un derecho de veto y de oponerse a las decisiones de todos los Magistrados, así como a la de los Cónsules y a las del Senado Romano. En la época

⁵Fix-Zamudio, Héctor. "La modernización del derecho constitucional mexicano". Reformas constitucionales 1990-1993. p.147.

⁶ Carrillo Flores, Antonio. "La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos". México. Porrúa. 1981. p. 251.

Bizantina surge la figura del Defensor Civitatis o Defensor de la Ciudad, el cual tenía la misión de proteger a los humildes contra las arbitrariedades de los gobernantes.⁷

En el siglo XVI, aparece en Suecia el *Ombudsman* con el llamado *Preboste*⁸ de la Corona, cuya función principal era vigilar, bajo la suprema autoridad del rey, la administración de justicia en el reino, debiendo informar a su majestad de las faltas o irregularidades que encontraba. Así, en 1713, el Rey Carlos XII nombra al primer “Procurador Supremo o *Högste Ombudsmannen*”⁹, como funcionario encargado de velar por el fiel cumplimiento de las leyes y de los estatutos del reino por parte de los servidores públicos. Su función era vigilar e inspeccionar la administración, hacer respetar los derechos y libertades de los ciudadanos y admitir reclamaciones. La constitucionalización de la figura del Defensor del Pueblo en Suecia marcó el comienzo de una institución de suma importancia y de gran trascendencia para la democracia, la cultura, la paz y la tolerancia; por lo que se le atribuye al Rey Carlos la creación de dicha institución sueca.

Fue así como nació el *Ombudsman*, modelado inicialmente como un Delegado Parlamentario, con independencia funcional de quienes lo designaban. Existía ausencia de un trámite solemne para la presentación de las quejas; carácter no vinculante de sus resoluciones despojadas del clásico *imperium* jurídico; amplias facultades de investigación y obligación de presentar, ante el Parlamento, un informe anual en el que diera cuenta de su labor. Con el paso del tiempo, ha adquirido una verdadera importancia y es actualmente una institución protectora de derechos individuales. Así pues, la institución según denominación originaria, Defensor del Pueblo (de acuerdo a la denominación castiza), concita en la actualidad el interés de juristas, legisladores y políticos que ven en ésta figura un instrumento de protección de los derechos individuales frente a las arbitrariedades y abusos de la Administración Pública.¹⁰

⁷ <http://www.defensoria.gob.pa/Datos.asp>.

⁸ Preboste. Sujeto que es cabeza de una comunidad. Encargado de velar el cumplimiento de las ordenanzas.

⁹ Steh, Rudolph. “Los Guardianes de la Ley en Suecia. El Canciller de Justicia”, en Donal C. Rowat., “El *Ombudsman*, el defensor del ciudadano”, trad. Eduardo L. Suarez. México. FCE: 1986. p. 49.

¹⁰ Carpizo, Jorge. “Derechos Humanos y *Ombudsman*”. México. Comisión Nacional de Derechos Humanos e Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1993. p 15.

A partir de Dinamarca, la Institución comenzó a difundirse masivamente por el mundo. Los primeros países que la incorporaron a sus sistemas jurídicos fueron Noruega y Nueva Zelanda, en 1962. En todos ellos y hasta mediados de la década de los años 70's, el *Ombudsman* estuvo comprometido sólo con el control de legalidad de la actividad administrativa, incluyendo la discrecionalidad y la arbitrariedad. En esa época, dicha figura ya se empleaba, indistintamente, en sistemas de derecho administrativo y en los del llamado *rule of law*, caracterizado como un mecanismo no tradicional de control administrativo, con un procedimiento informal y de fácil accesibilidad por parte de los ciudadanos; representaba una magistratura de persuasión o de opinión. En la mayoría de esos países, el titular del Organismo era designado por el Parlamento, a quien tenía la obligación de informar anualmente sobre las actividades desarrolladas. Un rasgo común a los países que incorporaron la figura en los años sucesivos a 1960, fue su creación en Estados que ya conocían un desarrollo avanzado como Estados democráticos de derecho.

El *Ombudsman* fue incorporado como un complemento de instituciones ya existentes desde largo tiempo, pero cuya acción protectora para el ciudadano se consideró, por lo visto, insuficiente. Ejemplo de ello son las instituciones *Ombudsman* en la mayor parte de los países del Norte y Centro de Europa, en Israel y en algunos países de la Comunidad de Naciones, como Nueva Zelanda, Canadá y Australia.¹¹

Así pues, y no obstante que la figura del *Ombudsman* como institución aparece por primera vez en 1809, desprovisto de funciones ejecutivas, la posición geográfica, el aislamiento cultural y lingüístico fueron barreras que dificultaron la rápida difusión de ésta figura y al pasar del tiempo, se fueron creando otros en diversos países escandinavos (Finlandia, Dinamarca...) provocando su difusión en el mundo. A partir de la creación del *Ombudsman* en Portugal (1975) y España (1978), la Institución comienza a comprometerse con objetivos que trascendían aquellos que lo identificaron. Su incorporación a los países de América Latina, ocurridos en Estados Democráticos, a

¹¹ Maiorano, Jorge Luis. "Historia del *Ombudsman*" parte I. Ex defensor del Pueblo de Argentina. Buenos Aires Argentina. www.observatoriodelosederechoshumanos.org.

los países de Europa Central y del Éste, de África y la paulatina institucionalización en la región Asiática son el testimonio de un proceso generalizado que afirma la vinculación del *Ombudsman* de nuestros días con los derechos humanos y con la consolidación del sistema democrático.¹²

Por lo anterior, se puede decir que, a pesar de los problemas que cada país-Estado presentaba para instituir un modelo de *Ombudsman* parecido al de Suecia, actualmente se ha consolidado y la gran mayoría de ellos lo han establecido, sin que el sistema económico sea un impedimento para implantarlo, inclusive se han creado especializados en diversas materias, que más adelante señalaremos.

II. Antecedentes históricos del *Ombudsman* en el ámbito internacional

En este capítulo se analizan los *Ombudsman* que han surgido en varios países, considerando su importancia y por sus atribuciones, así, comenzaremos con Suecia y Finlandia por ser los países origen, Dinamarca y Noruega por sus antecedentes e influencia histórica en el país del Norte y porque Dinamarca fue uno de los primeros países que lo incorporaron a sus sistemas jurídicos; Francia y España por su innegable influencia jurídica en México, Canadá y Estados Unidos de Norteamérica, por ser parte del TLC; Argentina por su tradición jurídica y, finalmente, Guatemala, por ser el primer país de Latinoamérica que lo estableció en su Constitución.

A) Suecia

Iniciamos con Suecia porque es la fuente contemporánea que fiscaliza la actividad de la administración y la defensa de las libertades públicas. Esta figura se estableció para dar respuesta inmediata a los ciudadanos ante los abusos de difícil solución por la vía democrática o judicial. De ahí que en diversos idiomas se haga referencia a su nombre en sueco "*Ombudsman*". Sus antecedentes históricos se remontan a la época de la monarquía durante la cual el Rey controlaba tanto a

¹² Carpizo, Jorge. "Derechos Humanos y *Ombudsman*". *Op. cit.* p 16.

funcionarios como a jueces. Durante el siglo XVI, el Rey Carlos ordenó la creación de un supremo representante nombrado por él, llamado “*Högste Ombudsmannen*”, cuya función era vigilar el buen funcionamiento y administración de la justicia en el reino, actividades que eran cumplidas bajo la autoridad suprema del rey, consistiendo en inspeccionar o fiscalizar el funcionamiento de la administración de justicia y pedir informes dirigidos al Rey, en los cuales se detallaban los pormenores de los asuntos que se resolvían a través de la justicia impartida a nombre del soberano.

En 1713, el Rey Carlos XII emitió un decreto, a través del cual se ampliaban las facultades del “*Högste Ombudsmannen*”, permitiéndole controlar además de la judicatura, la administración del reino, con facultades de supervisión general, con el fin de asegurar que las leyes y reglamentos se cumplieran y que los servidores públicos realizaran sus labores debidamente.

En el año de 1719, muerto el Rey Carlos XII, por disposición de la Corona pasa a denominarse “*Justitie-Kansler o Justitie Ombudsman*”¹³ (Canciller de Justicia del Rey), sin que se afectaran las tareas de recaudador de información y representaba al Rey para ejecutar actividades de persecución de tipo penal sobre aquellos funcionarios que se hicieran acreedores a alguna sanción, es decir, toda la función legal de controlar la administración del Estado desde el punto de vista legal.¹⁴ Así, ejercía la vigilancia general para asegurarse el cumplimiento de las leyes y estatutos y, que los servidores públicos cumplieran sus obligaciones y debía dar cuenta de sus funciones al Parlamento y representar al Rey durante sus ausencias en las guerras contra Rusia.

Bajo lo que se conoce como el “período de la libertad”, que abarcó 53 años, durante el cual el Parlamento Sueco adquirió primacía sobre el Monarca, la designación del “*Justitie-Kansler*” dejó de ser facultad del rey y pasó a ser del Parlamento, pero sólo lo pudo realizar hasta 1972, cuando, mediante un golpe de Estado, el Rey Gustavo III impuso la monarquía absoluta y se estableció en la Constitución la facultad de designar

¹³ Sin embargo, pronto se sostuvo que el canciller, así llamado desde 1719 “*Justitiekansler*” no tenía suficiente independencia del gobierno para proteger a los ciudadanos eficazmente. La comprensión de este problema en Suecia iba a dar lugar al nacimiento del moderno *Ombudsman*.

¹⁴ Steh, Rudolph. “Los Guardianes de la Ley en Suecia. El Canciller de Justicia”, *Op.cit.* p. 49.

al Canciller de Justicia, el que le debía obediencia sólo al Rey, lo cual se realizó hasta la Constitución de 1809 en que se cambia radicalmente. En 1976 cae el régimen monárquico absoluto y nuevamente el Parlamento nombra al Canciller de Justicia, a través de los Estamentos y su duración dependía de las reuniones de la Cámara y así se convertía en un fiscalizador del Parlamento sobre el Rey, en cuyo nombre se administraba e impartía justicia. De manera que si éste no dependía del Rey y al no reunirse dicho Parlamento en largas temporadas, se consideró que el *Ombudsman* buscara apoyo en la opinión pública y fue de esta manera como se da inició a la publicidad de su labor.

Para 1809, el Rey Gustavo IV se retira por su derrota frente a Rusia, lo que facilitó que el 6 de junio de 1809 se promulgara la nueva Constitución que restauró el régimen Parlamentario y también con ella se institucionalizó el *Ombudsman* con el nombre de "*Justitie Ombudsmannen*" y ya quedan delineadas las dos instituciones de control: el *Canciller de Justicia*, este funcionario aparece como símbolo de la separación de poderes del Estado, así como el personaje encargado de controlar que las leyes sean respetadas, tanto por las instancias administrativas como por los tribunales de justicia. Es decir, a partir de 1809 quedan perfectamente delimitadas y diferenciadas las dos instituciones que en este país realizan una labor de control sobre la administración: el "*Canciller de Justicia*", quien a partir de esta fecha vuelve a ser un funcionario al servicio del Rey, quien lo designa, y que actualmente desempeña la función de controlar la administración del Estado desde el punto de vista legal, actuando principalmente como asesor legal del gobierno y representante jurídico de la Corona, en cuyo nombre vigila y acusa a funcionarios por la comisión de los delitos de incumplimiento del deber o abuso de autoridad, y el "*Justitie Ombudsman*" que surge como respuesta a la necesidad de contar con una oficina enteramente independiente del gobierno para poder proteger a los ciudadanos eficazmente, contra actos negativos de la Administración Pública.¹⁵

¹⁵ Aguilar Cuevas, Magdalena. "Manual de capacitación de derechos humanos". México. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 1991. p 23.

Una de las principales características del *Ombudsman* es la no vinculación con el Rey y su cercana relación con el Parlamento, quien lo designa y debe presentarle un informe anual sobre su actividad fiscalizadora sobre la administración y la justicia. Cabe mencionar que el Organismo legislativo solamente puede aportar directrices generales, pero no instrucciones específicas sobre los diversos aspectos de su actividad fiscalizadora.

El *Justitie Ombudsman* es designado por un período de cuatro años y sólo puede ser removido a petición de la Comisión Parlamentaria encargada de examinar su actividad, su forma de actuar y los intereses que representa. Ese nombramiento debe recaer en una persona destacada por sus conocimientos legales y su integridad personal. Es importante señalar que el *Ombudsman* no puede ocupar otro cargo distinto al que desempeña en ese momento, para evitar dependencia del Rey o de cualquier otra autoridad del poder público. En Suecia existe una clara separación entre el Gobierno y la Administración. El Rey queda completamente al margen de cualquier fiscalización por parte de "*Justitie Ombudsman*", cuyo deber principal es vigilar el modo en que los Tribunales y Organismos Administrativos observan y aplican las leyes del país.

Algunas de las principales características del *Ombudsman* en Suecia son:

1. Es una institución colegiada formada por cuatro funcionarios.
2. El Parlamento los elige por votación abierta para un período de 4 años; son reelegibles.
3. Deben ser juristas con firmes conocimientos en derecho y de alta calidad moral.
4. No dependen del Rey, ni del gobierno.
5. Al perderles la confianza, son destituidos por el Parlamento.

6. Son vigilados por un Comité legal integrado por miembros del Parlamento.

7. Supervisa a todas las dependencias del Estado y al personal que las integra.

Aparte de ésta figura del *Ombudsman* analizada y a la cual se podría llamar clásica o primogénita, en el año de 1915 en Suecia surgió la necesidad de dar origen a un *Ombudsman* de los militares, que tendría como principal tarea controlar la administración militar e investigar todas las quejas de los soldados y oficiales que tuvieron en relación con su servicio en el ejército y las posibles violaciones a sus derechos humanos. Asimismo, existe un *Ombudsman* para el ámbito de la justicia de la policía y de las cárceles, otro encargado de las tasas impositivas y de las cuestiones vinculadas con el bienestar social; además de las anteriores, han surgido otros *Ombudsman* sectoriales que son verdaderamente sofisticados, ellos son: *Ombudsman antritus*, del consumidor y para la igualdad de los sexos, todos designados por el Parlamento, de quien dependen formalmente. El *Ombudsman* de prensa es designado por un Comité compuesto por tres personas, a saber: Un *Ombudsman* nombrado por el Parlamento, el Presidente de la Barra de Abogados de Suecia y el Presidente de la Junta de Colaboración de la Prensa, quien conoce de todas las ofensas contra “el buen uso de las publicaciones”.¹⁶

B) Finlandia

A más de cien años a partir de la creación del *Ombudsman* en Suecia, una vez desaparecida la dominación Rusa, en 1917 y con la implantación de un gobierno Republicano, fue Finlandia, en 1919, quien acogió a esta figura siempre con el nombre originario de “*Ombudsman del Parlamento o Delegado Jurídico de la Cámara de Representantes*”, acorde con el modelo sueco y dotado de amplias facultades de supervisión de la observancia de las leyes en las actuaciones de los Tribunales y de

¹⁶Chávez López, Alfonso. “Los Derechos Humanos, el *Ombudsman* y la Comisión Nacional de Derechos Humanos: una visión global”. Universidad Autónoma del Estado de México. México. 2005, p. 132.

otras autoridades, con arreglo a las instrucciones que le impartía el Parlamento. En 1809, Finlandia pasó a manos de Rusia como gran Ducado Autónomo y constitucional, llevó consigo no al *Ombudsman* que aparecía en Suecia el mismo año con la nueva constitución, sino la Constitución Sueca de 1872, en la que aparecía el “*Justitiekansler*” como un funcionario real.¹⁷

Entre el *Ombudsman* sueco y el finlandés existen grandes similitudes,¹⁸ por no decir que son iguales todas las disposiciones, siendo más fácil marcar las diferencias, mismas que a continuación se exponen:

a) Es elegido por los miembros del Parlamento por votación mayoritaria. Se integra por un solo funcionario y el Canciller de Justicia nombrado por el Presidente, a diferencia de Suecia, donde existe una institución formada por cuatro (*Ombudsman* de los Consumidores, *Ombudsman* de la Libertad Económica, *Ombudsman* de la Prensa y el *Ombudsman* de la Igualdad de Sexo). En la Reforma constitucional de 1971 se creó el encargado de *Ombudsman* Adjunto.

b) La duración del cargo es de cuatro años, por lo que coincide con el periodo del órgano legislativo y no puede ser removido por ninguna causa, salvo por la comisión de una falta grave.

c) Su competencia abarca la fiscalización, tanto de la administración central, como la local y municipal, la iglesia luterana, los tribunales de justicia y las fuerzas armadas, no existe M.O. (*Miltieombudsman*) como en Suecia, tiene asiento en el Parlamento y puede asistir a los Consejos de Ministros oponiéndose a sus acuerdos. Interviene en problemas político-

¹⁷ Cuando finalizó la Primera Guerra Mundial, Finlandia logró su independencia de Rusia y el 17 de junio de 1919 promulgó su Constitución.

¹⁸ Chávez López, Alfonso. “Los Derechos Humanos: el *Ombudsman* y la CNDH”. *Op. cit.* pp. 135-136.

administrativos, lo que le da la oportunidad de entrar de lleno en el juego político.

C) Dinamarca

El *Ombudsman* Danés, mediador del Parlamento, fue creado por la Ley No. 203 del 22 de septiembre de 1954 y entró en funciones el 1º de abril de 1955, complementadas por las instrucciones de la Asamblea legislativa del 22 de marzo de 1956 por las leyes número 250, posteriormente reformadas por la número 142 del 17 de mayo de 196 y número 258 del 9 de junio de 1971.¹⁹ En su Constitución de 1953, Dinamarca fue el segundo hito visible de la evolución del *Ombudsman*, porque después de la creación en este país, la institución comenzó a difundirse masivamente por el mundo.

Cabe mencionar que el que se crea en Dinamarca gracias a la propuesta de un Comité Parlamentario, es uno muy parecido al de Suecia, por lo que luego de que Dinamarca abriera las puertas del interés internacional por esta figura, sobrevino un periodo en el que se vio nacer gran cantidad de representantes de tan novedoso medio de control, a lo largo de todo el planeta y con distintos nombres.

D) Noruega

Es el país que después de Suecia y Finlandia, sintió la necesidad de estructurar una nueva vía en el control de los poderes excepcionales de la administración contemporánea. En 1946, se hacen estudios preliminares y con la ley del 21 de abril de 1952 el Parlamento Noruego instituye un *Ombudsman* Civil (*Civil Ombudsman por forvaltningen*) de acuerdo con la Ley del 22 de junio y las instrucciones del 8 de noviembre del mismo año.²⁰

¹⁹ Legrand, Andrés. "El *Ombudsman*". Estudios comparativos sobre el control de la administración. Madrid. Ed. de Palma. 1971. p. 32.

²⁰ O, Auduar. "El *Ombudsman* de asuntos civiles", citado en Donald C. Rowat, *Op. cit.* pp. 142-169.

El aumento considerable de las potestades administrativas que causaba frecuentes abusos de poder, errores, arbitrariedades que propiciaron una deficiente administración pública, trajo como consecuencia la creación del *Ombudsman*. A partir de la posguerra existe un renovado interés por proteger los Derechos Humanos y la participación ciudadana, lo que favoreció la difusión de esta Institución. El prestigio de sus representantes fue la mejor forma de expansión de la institución, estableciendo uno por Ley ordinaria no por disposición constitucional.

E) Francia

En Francia se denomina "*Mediateur*" (mediador) y se estableció en la ley del 3 de enero de 1973 y reformada el 24 de diciembre de 1976, siendo muy similar al de Gran Bretaña, inició de manera controvertida. Al principio fue recibida con escepticismo, ya que se le consideraba como una institución superflua, debido a la gran tradición de control jurídico administrativo de esta nación; el Consejo de Estado (*Conseil D'Etat*) y los tribunales administrativos proporcionaban una protección eficiente contra la arbitrariedad de funcionarios, sin pedir la actividad administrativa.²¹ Actualmente se ha extendido a una variedad de organismos, como por ejemplo, el *Ombudsman* Ejecutivo de París, nombrado por el alcalde de la ciudad.

Si bien la figura francesa tiene una clara inspiración escandinava, han influido ciertos factores para considerarla un sistema mixto de gobierno parlamentario con fuertes ingredientes presidencialistas. El "*Mediateur*" es nombrado por decreto del Consejo de Ministros por un periodo de seis años, sin posibilidad de ser reelegido y no puede ser removido del cargo, salvo impedimento debidamente comprobado y resuelto por el Consejo de Estado, además de que no está sujeto a las órdenes o sugerencias de ninguna autoridad, lo cual hace que sea autónomo.²²

²¹ Chávez López, Alfonso. "Los Derechos Humanos: el *Ombudsman* y la CNDH". *Op. cit.* 142.

²² *Ibidem*.

F) España

El 29 de diciembre de 1978 se estableció en España la figura del “Defensor del Pueblo”, el cual es designado por las Cortes Generales como un comisionado con poder suficiente para supervisar la administración. Esta figura jurídica tiene su fundamento en la Constitución Española y en la Ley Orgánica que la sustenta y su objetivo es defender los derechos fundamentales de los individuos. Es designado para la defensa de los Derechos Humanos y para ser supervisor de la actuación de las autoridades administrativas. La investigación de quejas la puede hacer a solicitud de los miembros del Congreso y del Senado y por su propia iniciativa.

La Constitución Política Española en el título I, capítulo cuatro, de las garantías de las libertades y derechos fundamentales establece que una Ley Orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en ese título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la administración dando cuenta a las Cortes Generales (Poder Legislativo). Después, el Partido Socialista Español en junio de 1979 presentó un proyecto a la Ley Orgánica que regula claramente la institución del Defensor del Pueblo. El Defensor del Pueblo se instaló formalmente el 30 de diciembre de 1982.²³

El Maestro Jorge Madrazo califica a esa institución como el *Ombudsman Criollo*,²⁴ en virtud de que registra una paternidad sueca y una maternidad española, aunque los problemas a los cuales se enfrenta son muy diversos de aquellos que se presentan en dichos países.

²³ Gil-Robles y Gil Delgado, Álvaro. “El Defensor del Pueblo”. Madrid. 1979. pp. 30-57.

²⁴ Madrazo, Jorge. “El *Ombudsman criollo*”. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1996, p. 10; Valadés, Diego, *Op. cit.*, nota 1, pp. 486-487.

G) Canadá

Es un país integrante de la comunidad Británica,²⁵ por lo que posee las características generales del sistema parlamentario que existe en los países de la mancomunidad, tomando como modelo al Comisionado Parlamentario Británico y la experiencia de Nueva Zelanda y Australia. Canadá es una confederación formada por diez provincias y en sólo nueve de ellas se ha adoptado la figura del *Ombudsman* en el orden local, siendo la excepción la Isla de Prince Edgard. En Canadá el primer *Ombudsman* al que se le dio ese nombre fue en Provincia de Alberta y recibió gran cantidad de quejas respecto a vivienda, salud pública, teléfono, transporte, medio ambiente y previsión social. Canadá tiene también sus *Ombudsman*, de los cuales dos tienen competencia federal: El Comisionado para las Lenguas Oficiales, quien debe investigar las quejas que se le dirigen relativas al incumplimiento de las disposiciones respecto de los idiomas oficiales en las oficinas públicas y el Investigador sobre Instituciones Correccionales, quien resuelve sobre las quejas en materia penitenciaria.

H) Guatemala

El 31 de mayo de 1985 se creó el Procurador de los Derechos Humanos en Guatemala y lo hizo a través de su Constitución, inspirándose en la figura del *Ombudsman* de Suecia del año 1809 y en el Defensor del Pueblo de España de 1978. Fue el primer país de América Latina que lo instauró.

Dentro del irrepetible aire público que se respiró en Guatemala después del golpe de Estado de 1982, en el que se inició el camino hacia la transición, se produjeron distintos eventos y discusiones públicas sobre el futuro del país y sobre la nueva organización constitucional. El Colegio de Abogados jugó un papel importante y organizó diferentes jornadas constitucionales para discutir la legitimidad de la Constitución derogada y el contenido del nuevo texto.

²⁵ Cfr. Donald C. Rowat y Henry Hambias. "Canadá". citado en Donald C- Rowat. *Op. cit.* pp. 249-259.

En las jornadas una ponencia importante fue la del ex-Consejero de Estado y ex-Magistrado del Tribunal Constitucional de Guatemala Edgar Alfredo Balseéis Tojo²⁶ que se llamó “Hacia una efectiva protección de los Derechos Humanos en Guatemala” en la que se propuso la incorporación en la nueva Constitución, que ya se discutía, de un órgano capaz de evitar la constante violación a las garantías ciudadanas y que a su vez pudiera enderezar los malos remedos legales que en forma de recursos o procesos restablezcan, en su caso, los derechos vulnerados, con el nombre de Procurador de los Derechos Humanos, como órgano jurídico para la defensa y protección de los derechos contenidos en la Constitución. Es la Constitución Guatemalteca que se aprobó al año siguiente (1985), la primera Constitución de América Latina que reconoce al *Ombudsman*, defensor del pueblo, de los habitantes, con la suprema atribución de procurar la vigencia de los Derechos Humanos. Así pues, el Defensor del Pueblo está empeñado en una tarea colectiva: defender la Constitución y vigencia de un auténtico Estado de Derecho.²⁷

Se llamó Procurador porque su actuación lo haría en nombre del Pueblo y su gestión se encaminaría a mantener a los habitantes en el pleno goce de las garantías que la misma Constitución establece y nace con la característica de ser independiente, de no estar supeditado a organismo, institución o funcionario alguno; investido de fuerza moral, sin ser coercitivo.

I) Estados Unidos de Norte América

En este país se ha desarrollado un fenómeno similar al de Canadá. Pese al gran interés que existe desde 1962 por la figura del *Ombudsman* para adaptarse al ámbito federal, la idea no se ha materializado, pero sí hay instituciones similares en diversos Estados y Comunas con distintas denominaciones, designación, duración y procedimientos. La idea del *Ombudsman* federal se ha presentado al Congreso, a

²⁶ Es secretario del Instituto Iberoamericano de derecho Constitucional. Ex-Consejero de Estado; ex-Magistrado del Tribunal Constitucional, ex-miembro de la Comisión Nacional del Esclarecimiento Histórico, ex-Presidente del Colegio de Abogados.

²⁷ García Laguardia, Jorge Mario. “Cuadernos Constitucionales”. México-Centroamérica. Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Corte de Constitucionalidad República de Guatemala. 1998. pp. 1-24.

través de los diversos proyectos, pero sin éxito. Desde 1966 se creyó necesario establecer un organismo que criticara desde afuera al gobierno, que evaluara los procedimientos de la administración e informara al público y contribuyera al mejoramiento del proceso administrativo; se le veía como un mecanismo adicional de protección al ciudadano, además de los ya existentes. Tomando en cuenta su sistema presidencialista y su estructura federal se ha ido introduciendo la figura del *Ombudsman* en el ámbito estatal. La denominación varía: en algunos Estados y Comunas se le conoce como *Ombudsman* (Hawai, Alaska, Atlanta, Anchorage, Detroit, New York, Flintshire, Jamestown y Seattle). Como abogado de las “Ovejas ciudadanas” en el Condado de Jackson; “investigador oficial para los Ciudadanos”, en Berkley; “Ayuda del Ciudadano”, en Iowa; *Suurshanu en Buam*, que significa “el que cura”. Su función es controlar todo acto de la administración que sea contrario a la ley, irracional o injusto discriminatorio, basado en errores de hecho; con fundamentos inapropiados, actos que no estén acompañados de una adecuada motivación; actos realizados por la autoridad en forma ineficiente o por cualquier otro motivo que puede ser considerado injusto para los ciudadanos.²⁸

J) Argentina

La Defensoría del Pueblo de Buenos Aires es una de las más antiguas de Argentina y también, de las más cotizadas en el ámbito político e institucional. Tras la reforma de la Constitución Nacional de 1994, el status jurídico de Buenos Aires se transformó sustancialmente, en dicha Constitución destacó la figura del *Ombudsman* como un órgano de control fundamental. Así este cargo se convirtió en uno de los más discutidos en el ámbito político. Se trata de un órgano ajeno al poder, vinculado al Congreso pero independiente de él, ya que no recibe instrucciones de autoridad alguna y goza de inmunidades y fuerza iguales a las de un legislador. Esta figura proviene del derecho escandinavo (en Suecia) y se le integró al orden normativo argentino en dicha reforma constitucional, con el fin de mejorar los mecanismos de control en los tres poderes clásicos de las democracias liberales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así

²⁸ Chávez López, Alfonso. *Op. cit.* pp.145-149.

como para combatir la corrupción y hacer más accesible la justicia para muchos sectores de la población a través de su legitimación procesal. Ésta última supone la facultad del *Ombudsman* para iniciar procesos judiciales sin perjuicio del derecho del afectado a hacer lo propio. Si bien se trata de un órgano unipersonal, nada obsta que tenga tantos colaboradores y asesores como estime necesario (dadas la complejidad y el alcance de sus tareas y atribuciones)

El modelo argentino es un órgano constitucional regulado directamente por la Constitución y está previsto, con esa doble vía, que le permite además de la defensa de los Derechos Humanos (concepción integral), la supervisión de la administración en su funcionamiento ordinario, que pudiera lesionar a aquellos y por esto su campo de actuación es más amplio o, mejor dicho, menos recortado por su propio estatuto constitucional y legal. El defensor del pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la protección de los Derechos Humanos y demás derechos y garantías e intereses tutelados en su Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. Durará en su encargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez.

III. Características del *Ombudsman*

Una vez analizado el surgimiento del *Ombudsman* y que de alguna manera, pudiera considerarse un pilar importante para su surgimiento en diversos países, procederemos a señalar las características que le son comunes a esta Institución. El autor Donald C. Rowat señala sus características, según se ha desarrollado en Suecia y son:²⁹

1. Es un cargo del Poder Legislativo, no del Ejecutivo.
2. Los cuatro *Ombudsman* presentan un informe anual que es revisado por una Comisión Parlamentaria.

²⁹ Rowat Donal C. "El *Ombudsman* en el Mundo". Ed. Teide Barcelona. 1990. p. 4 y ss.

3. Es un investigador imparcial, independiente.
4. Su cargo está regulado por la Constitución.
5. No tiene facultad para anular o revocar una decisión. Sólo cuenta con la facultad de investigar y en caso de que considere que se cometió una injusticia propone que se remedie. Puede supervisar incluso a los Tribunales.
6. Su autoridad se basa en su independencia y su prestigio. La principal arma está en la puntualidad que se puede dar al problema en sus informes y a través de la prensa.
7. El proceso se inicia y se lleva a cabo en forma indirecta, informal, rápida y económica.
8. La mayor parte del trabajo se centra en asuntos promovidos ilegalmente que afectan a la libertad del sujeto.

En cuanto a las peculiaridades que distinguen al *Ombudsman*, Sonia Venegas Álvarez, señala que son:³⁰

1. Independencia
2. Autonomía
3. Imparcialidad
4. Accesibilidad
5. Carácter no vinculatorio de sus resoluciones
6. Auctoritas
7. Publicidad A) de la institución y B) de su trabajo (informes)

1. Independencia. La característica más importante es precisamente su independencia, lo cual se refleja indudablemente en la eficacia de sus resultados. Esta figura debe ser independiente en primer término, de cualquiera de los Poderes Estatales: ya Ejecutivo, ya Judicial e incluso del Legislativo. Ciertamente los ordenamientos jurídicos que regulan a esta institución, sobre todo los que han adoptado el modelo clásico, establecen como facultad

³⁰ Venegas Álvarez, Sonia. "Origen y Devenir del *Ombudsman*. ¿una institución encomiable?" *Op. cit.* pp. 41-55.

legislativa o parlamentaria la de formular directrices generales para el *Ombudsman*, pero ello no significa que pueda interferir la forma en que éste resuelve cada uno de los casos. El principio según el cual “el Parlamento no puede dar instrucciones específicas, caso por caso, al *Ombudsman*”, se ha establecido expresamente en diversas legislaciones, tales como las de Suecia, Finlandia, Dinamarca, Noruega e Israel. Lo mismo ha sucedido en ordenamientos de países en vías de desarrollo. Lo importante de dicha independencia no solamente es el plasmarla en un ordenamiento, sino que sea observada en la práctica en las resoluciones que emitirá. Esta independencia debe ser asegurada a través de las disposiciones jurídicas que regulen su nombramiento, inamovilidad, salario, personal y presupuesto.

2. Autonomía de organización. Los ordenamientos jurídicos suelen otorgar a los *Ombudsman* amplias facultades discrecionales para organizar su oficina internamente, a fin de que ésta funcione lo más eficientemente posible. Generalmente son oficinas con pocos empleados, lo cual humaniza el servicio que se da al particular al atender sus quejas y que contrasta notablemente con la tradicional impersonalidad de la maquinaria administrativa gubernamental. El presupuesto asignado a la oficina en ocasiones a propuesta de ésta, comúnmente es fijado por el Parlamento o la Comisión de Finanzas del mismo. El *Ombudsman* ha de presentar ante el Parlamento un informe anual sobre el estado financiero que guarda su administración, en el que rinde cuentas sobre el presupuesto.

3. Imparcialidad. Aspecto de primordial importancia, coadyuvante en la integración de esta *auctoritas a candidato a Ombudsman*, es el hecho de que se encuentra al margen de intereses políticos partidistas, de modo tal que al resolver los asuntos de su competencia, posea la imparcialidad requerida. El exacto cumplimiento de esta característica del *Ombudsman* acarrea el éxito de sus resultados y la observancia de ella descansa en el sistema y requisitos de la elección del titular del cargo, en las incompatibilidades del ejercicio y en las de

destitución del mismo. Con ello, se pretende asegurar que los *Ombudsman* sean personas de alto nivel profesional, con reconocido prestigio e integridad, que se mantengan al margen de la actividad política; así garantizan desempeñar su papel de modo imparcial y autónomo, sin ningún tipo de presiones, a la vez que se descarta la posibilidad de utilizar su nombramiento como plataforma política, la cual desvirtuaría los fines para los cuales se instituye.

4. Accesibilidad al *Ombudsman*. a) Sistemas de acceso. Se conocen únicamente dos sistemas de acceso: el directo y el indirecto. Este último se aplica solamente en dos países: Gran Bretaña y Francia (países de alta población 55 y 53.2 millones de habitantes, respectivamente). El acceso indirecto consiste en que la queja del agraviado debe ser transmitida al *Ombudsman* por un intermediario. En este sistema, el quejoso no tiene contacto inmediato con el titular de la institución o con sus asistentes. Dondequiera que la institución ha sido adoptada, se ha buscado que los requerimientos formales a los que se somete una queja sean mínimos y el acceso a la misma se asegure, incluso, para aquellos que se ven privados de la libertad. b) Medios de acceso. Generalmente, se prevé en las legislaciones que las quejas se presenten por escrito al *Ombudsman*, ya sea que el legislativo las presente personalmente o por correspondencia. Sin embargo, para agilizar el procedimiento, en ordenamientos más recientes se han aumentado los canales de comunicación al otorgarse la posibilidad de manifestar las quejas oralmente mediante presentación personal en la oficina de la institución o por vía telefónica. Obstáculos de acceso. Los principales impedimentos de acceso son, entre otros: a) los requisitos, legalmente establecido en algunos países, consistente en agotar previamente los recursos antes de acudir al *Ombudsman*. b) limitación de su ámbito de competencia, en razón del territorio de la materia o del sujeto y, c) el acceso indirecto (en Francia e Inglaterra), son grades barreras que impiden acercarse a la institución. d) Accesibilidad del *Ombudsman* a la información. Se les ha dotado expresamente de amplios poderes para solicitar todo tipo de información, a fin de facilitarles su labor. Hay países en los cuales los

Ombudsman están facultados para inspeccionar archivos locales ocupados por las autoridades sujetas a su competencia con el fin de obtener información necesaria, en ocasiones se ven limitadas por el requisito de un aviso previo que el *Ombudsman* debe dar al director de la oficina. Ha encontrado, generalmente, colaboración espontánea por parte de las autoridades. Esta cooperación se ve a menudo reforzada por la celebración de acuerdos de colaboración. Así, cuando quienes se encuentran jurídicamente obligados a proporcionar información, se la niegan, éste puede requerirla imperativamente a través de los tribunales. El suministro de información, por parte de las autoridades y subalternos, queda condicionada en algunos casos, por la obligación de guardar el secreto. En asuntos relativos a la defensa nacional, seguridad del país, política internacional, es frecuente la imposición de dicha obligación. Por ejemplo, las instrucciones danesas señalan que el *Ombudsman* debe guardar secreto sobre cualquier cuestión de la que pueda obtener conocimiento en el desempeño de sus funciones. La obligación de guardar secreto no se extingue cuando el *Ombudsman* deja su puesto.

5. Las resoluciones del *Ombudsman*. a) Carácter no vinculatorio de las resoluciones. Una vez concluida su labor investigadora, emite una resolución, ésta puede adoptar la forma de una sugerencia, advertencia, recordatorio, amonestación, crítica u opinión, pero la característica común todas ellas es la carencia de “potestad coercitiva directa”, es decir, que dichas decisiones no son vinculatorias para los destinatarios y por lo tanto, no pueden modificar, ni mucho menos revocar, una actuación proveniente de los funcionarios empleados de la administración pública. Estas resoluciones poseen una amplia aceptación por las autoridades respectivas en virtud del respeto que se guarda al titular del cargo y que tienen su base en sus conocimientos y en su autoridad moral. Este aspecto es de gran utilidad para distinguir al *Ombudsman* de otras figuras jurídicas afines que también tutelan los legítimos intereses y derechos de los particulares, como son los tribunales administrativos y jurisdiccionales, así como los denominados recursos administrativos. A pesar de la carencia de efectos vinculatorios de sus

resoluciones no debe creerse que se encuentre desprovisto de medios jurídicos para imponerlas de manera indirecta, cuando el destinatario no quiere aceptarlas.

6. Auctoritas de los *Ombudsman*. Aun cuando como se ha visto, sus resoluciones no se hallan investidas de imperio, sin embargo, gozan de gran prestigio; ello se debe a la *auctoritas* que poseen y difunden. Múltiples proyectos y ordenamientos reguladores de la institución exigen como requisito de designación, el que se trate de un jurista de especial integridad, por ejemplo, la iniciativa de ley para establecer un *Ombudsman* en Noruega establecía que el titular del cargo debía ser un abogado litigante altamente calificado, además debía poseer prestigio y autoridad que indujeran a los órganos administrativos y a las personas privadas, a aceptar su opinión.

7. Publicidad de la institución. Su eficacia se debe en gran medida a las campañas publicitarias sobre la forma en que funcionan sus oficinas y del tratamiento dado a las reclamaciones. Sin embargo, este aspecto de difusión en la práctica no ha dejado de ser un dilema para los titulares de la institución. Publicar o no, y cómo hacerlo son temas de debate entre los mismos *Ombudsman*. Actualmente, viajan con su personal a lo largo de las entidades federativas para recibir quejas; con tres semanas de anticipación anuncian su visita por los medios locales de comunicación masiva (prensa, radio, televisión, carteles, etc.) y visitan dichas entidades cuando menos una vez al mes. La publicidad no solamente puede constituir un medio para incrementar el número de quejas que le llegan, sino también un modo de influir en su contenido. Los esfuerzos de publicidad deben ser planificados de modo que se cumpla plenamente con la labor social de la institución. Los servicios que presta la institución deben darse a conocer primeramente a los miembros más desprotegidos de la sociedad, ya que estas personas a través de experiencias desagradables, han asimilado como normal una deficiente administración. En suma, el *Ombudsman* debe gozar de amplia libertad para escoger la forma de

divulgación que considere adecuada, pero más que nada, para decidir si se publica o no. Difusión del trabajo de los *Ombudsman*. Con los informes anuales, la *auctoritas* de los *Ombudsman* se refleja y se refuerza. La mayoría de los ordenamientos que regulan a la institución le obligan a presentar un informe anual de sus actividades. Hay legislaciones que regulan detalladamente el procedimiento para cumplir con dicha obligación. Los informes anuales son un arma de presión, en virtud de que los funcionarios públicos, ante la amenaza de verse desprestigiados en dicho informe, optan generalmente por tomar en consideración las resoluciones que la institución les remite. Este informe periódico es también un medio por el cual los mismos funcionarios se percatan de los aciertos y errores de la creación, ejecución y aplicación del derecho.

Sobre las características generales de la institución, el profesor Álvaro Gil - Robles, ex Defensor del pueblo español, señala:

“Cuando el *Ombudsman* se constitucionaliza por primera vez en 1809 en Suecia (aunque su existencia real se rastrea ya desde 1713), estaba naciendo para el derecho público y para los más distintos sistemas políticos y constitucionales una institución de rasgos muy característicos y particulares, que durante más de un siglo permanecerían restringida o congelada en el ámbito estrictamente escandinavo. Tales rasgos se podrían condensar en algunos sustanciales, que han perdurado a lo largo de los años, como señal de identidad de la institución frente a variaciones expúreas o alteraciones fundamentales de su esencia, que se han instrumentado con el sólo objeto de aprovechar el prestigio de la misma. Así, sin duda, el más significativo es su vinculación parlamentaria, por cuanto el *Ombudsman* que hoy conocemos surge como una *longa manus* del Parlamento para controlar los excesos de la Administración y la Justicia y sus servidores, en nombre de

aquel y sobre todo durante los largos periodos en que no estaba reunido en sesión y en consecuencia no podía hacerlo directamente. Este primer elemento es esencial y entraña en consecuencia el que el *Ombudsman* sea elegido por los parlamentarios y renovado, en su caso por estos, que actúe protegido por la más absoluta independencia frente a las administraciones que fiscaliza; que rinda cuentas ante el Parlamento que elige y solo ante él, a través de sus informes anuales o periódicos; que a su vez sea una persona al margen de disciplinas partidarias (que no apolítico, pues eso es una barbaridad y un contrasentido); y finalmente que sus resoluciones no pretendan adquirir a la fuerza de cosa juzgada, invadiendo el terreno propio de los órganos jurisdiccionales, sino solo el de recomendaciones en derecho que sus destinatarios han de asumir voluntariamente o responder de su negativa ante el propio Parlamento y la sociedad. A los anteriores, se suma el principio también básico de que el *Ombudsman* esta al servicio directo de los ciudadanos y que es a ellos a quien debe auxiliar frente a los excesos de las administraciones y sus servidores. Ello conlleva a la configuración de rasgos propios y diferenciadores de esta institución, como son la ausencia de un “procedimiento” riguroso para presentar las quejas o efectuar las investigaciones; la gratuidad de dicho procedimiento y la no exigencia de representación por abogado; la obligatoriedad de todas las administraciones y autoridades de auxiliar al *Ombudsman* en sus investigaciones, a riesgo de incurrir en responsabilidades, incluso penal, etc.”³¹

³¹ GI-Robles y Gil Delgado, Álvaro. “El Defensor del pueblo”. *Op. cit.* pp. 442-444.

El propio autor Gil-Robles comenta “en varios países el cargo sufre modificaciones porque el titular es designado por el Poder Ejecutivo, pero siempre con autonomía funcional y su competencia, a veces, no abarca la administración de justicia ni la materia militar. El *Ombudsman* se configura así como un mecanismo constitucional de potencialización de todos aquellos otros tradicionalmente establecidos en toda sociedad democrática, como son los Tribunales de Justicia Independientes y la labor de control directo y fiscalización realizada por el Parlamento elegido por los ciudadanos libremente a través del sufragio universal. Por tanto, el *Ombudsman* no pretende sustituir o arrinconar ninguna otra vía constitucional de control, sino muy por el contrario, reforzar las ya históricamente existente, velando por su mejor funcionamiento. Todo ello conduce a la determinación del tercer elemento esencial para que podamos considerar que estamos ante un autentico *Ombudsman* y es la exigencia ineludible de que tal institución sólo puede existir y funcionar en una auténtica democracia, donde sus valores y los del estado de derecho, sean algo más que una burda declaración programática sin respaldo real. Estas son las características y rasgos esenciales, a mi entender, que definen a la institución que nos ocupa y que explican, sin lugar a dudas, su expansión fuera del ámbito escandinavo a los más diversos países y a muy diferentes sistemas jurídicos”.³²

De manera que podemos señalar las características que le son fundamentales a dicha Institución:

1. Se encuentra establecido en la Constitución. Por su importancia se ha elevado a rango constitucional en la Constitución de cada país o Estado.

2. Es autónomo. Lo que le da independencia a la institución y en el aspecto humano y financiero.

3. Imparcialidad. Es un complemento de la autonomía e independencia.

³² *Ibidem*, pp. 442-444.

4. Su titular debe ser un hombre apartidista y apolítico, sin que represente intereses y que su fin único sea estar comprometido a defender y proteger los Derechos Humanos de la sociedad que ha sido vulnerada por un acto u omisión de la autoridad.

5. Tiene la facultad de investigar. Esta característica la tiene en muchos países para solicitar información a la autoridad involucrada en la queja expuesta, y al no cumplir, trae aparejada una sanción administrativa o de carácter penal.

6. Su actividad debe ser independiente de toda presión, no depende de nadie, ni debe estar subordinado a ningún órgano público.

7. Fácil acceso del ciudadano, sin que sea necesario ser representado. Es decir la accesibilidad de los gobernados a la institución es primordial. El acceso puede ser directo como el modelo escandinavo clásico, donde los ciudadanos presentan directamente sus quejas, e indirecto como en Inglaterra y Francia, donde se requiere la mediación de algún miembro del Parlamento (Inglaterra) o del Senado (Francia), quienes recogen la inconformidad respectiva y la canalizan al órgano de defensa.

8. Tiene competencia para conocer de asuntos de la administración pública, en algunos países conoce de actos procedimentales del Poder Judicial Federal.

9. El procedimiento que inicia es informal, es decir, no está sujeto a formalidad alguna, como lo sería en el proceso seguido ante un juez.

10. Emite recomendaciones no vinculatorias a la autoridad al haberse acreditado que vulneró Derechos Humanos, sin que dejen sin efecto actos y/o resoluciones.

11. Rinde informes anuales y especiales de sus acciones y gestiones.

12. El servicio que proporciona es gratuito, su fin no es lucrar.

IV. El *Ombudsman* y los Derechos Humanos

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos se ha expresado, respecto al *Ombudsman* como una institución eficaz para la protección de los Derechos Humanos que en el marco de los procesos de consolidación democrática experimentados en la región se ha logrado mucho, a pesar de las debilidades e injusticias o, dicho de otra manera, de la contradicción entre la democracia y la liberalización económica, muchas veces sin políticas sociales, que no permiten impulsar un verdadero Estado democrático, social, de derecho. Por ejemplo, muchos Estados han adoptado nuevas constituciones que incorporan reivindicaciones de grupos que anteriormente habían sido excluidos; las elecciones son cada vez más transparentes y libres; hay más instancias para el debate público y los mismos Estados han ido adoptando instituciones propias responsables de velar por el respeto de los Derechos Humanos en sus respectivos países, así como de fiscalizar la función administrativa del Estado.

La instauración e implementación institucional del Defensor del Pueblo, Procuraduría o Comisión de Derechos Humanos, en diferentes países de la región, con las características que le son propias y le singularizan de la figura escandinava original, ha insertado un nuevo y vigoroso actor en el marco de los sistemas de justicia estatales y en la justiciabilidad de los Derechos Humanos, sobre todo frente al poder que ejercen los órganos estatales.³³

También señala que los *Ombudsman* han resultado ser instituciones claves en la defensa y promoción de los Derechos Humanos, así como una respuesta a la necesidad que tiene la ciudadanía de que sus gobernantes ejerzan una labor que sea velada por una entidad independiente y a la cual deban rendir cuentas. Resulta sumamente interesante el hecho de que el Estado moderno, cuya legitimidad se encuentra fundamentada en el bien común, por diversos factores históricos, sociales y culturales, haya llevado a cabo la creación de una institución dedicada precisamente a

³³ El *Ombudsman* una institución eficaz para la protección de los derechos humanos. http://www.iidh.ed.cr/comunidades/ombudsnet/docs/doctrina/doc_iidh_ombudsman/ombudsman.htm.

tutelar y defender a los habitantes contra el Estado mismo, mediante su vigilancia, control, supervisión y fiscalización. Así, la labor que vienen realizando estas instituciones, garantiza una tutela real de los derechos e intereses de los habitantes, velando porque el funcionamiento del sector público se encuentre ajustado a la Constitución, a las leyes, convenios internacionales suscritos y a los principios generales del derecho.

La figura del *Ombudsman* colabora al establecimiento y consolidación de una democracia sólida y estable y es un instrumento complementario de otros establecidos en sociedades democráticas como los Tribunales de Justicia, los Congresos, las Contralorías y los Tribunales Electorales. Dada su función protectora de derechos humanos, esta institución ha contribuido a fortalecer los mecanismos de representación y comunicación entre la sociedad civil y los gobernantes, incidiendo directamente en el incremento de la gobernabilidad. Esto ha permitido que la imagen que la ciudadanía tiene de la institución sea muy positiva, contando con una alta cuota de legitimidad.³⁴

Es obvio que el *Ombudsman* es en el mundo una institución exitosa; por ello cada día más países la aceptan como suya. Baste contemplar que ha acontecido en los países de América Latina y de Europa del este, en los últimos años. En pocas palabras: la figura del *Ombudsman* ha justificado su existencia.³⁵

Los Derechos Humanos son un tema importante en la actualidad, en los últimos años se ha internacionalizado su defensa y su carácter progresivo se ha ampliado en forma considerable, aunque todavía falta por hacer para que se hable de una protección real.

La institución del *Ombudsman* ha sido y es exitosa como instrumento flexible y antiburocrático para combatir la arbitrariedad y la impunidad y en muchos países se ha convertido en una de las mejores armas para la protección de los Derechos Humanos.

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ Publicado originalmente por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en octubre de 1992.

Día a día el *Ombudsman* es una institución que lucha por ser uno de los instrumentos que otorga el orden jurídico para la defensa de los Derechos Humanos.

En consecuencia, se puede afirmar que democracia, Derechos Humanos y *Ombudsman* son conceptos que se implican entre sí. Uno se apoya mutuamente en el otro.

Así pues, el *Ombudsman* debe ser y es uno, desde luego, que sólo uno de los varios instrumentos procesales que el orden jurídico crea para una mejor defensa y protección de los Derechos Humanos y en esta concepción amplia sus facultades que sostengo, siempre hay que tener presente que un *Ombudsman* debe actuar con prudencia y más pero, al mismo tiempo, con una gran firmeza, energía y convicción.³⁶

³⁶ Carpizo, Jorge. "Derechos Humanos y *Ombudsman*". *Op. cit.* pp. 65 -67.

Capítulo Segundo

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Origen y la evolución histórica de su marco normativo

I. Derechos Humanos. Origen y evolución de los Derechos humanos

Cualquier sistema democrático tiene como piedra angular de su estructura dar acceso oportuno y eficaz a la procuración y administración de justicia a su población, además de ser un ejercicio intransferible de su soberanía. Pero, paradójicamente, el Estado, siendo o debiendo ser el primer garante de los derechos del hombre, sólo en algunos casos lo es, ya que constituye todavía el origen de las mayores y más grandes violaciones de las libertades y derechos de los individuos. Lo anterior es resultado del crecimiento del Estado y el notable aumento de la burocracia y su complejidad, así como del debilitamiento de las probabilidades reales que tienen los individuos de hacer valer y respetar sus derechos. Esto ha provocado que en casi todos los países se desarrollen nuevos instrumentos para la defensa y protección de los derechos del hombre, entre ellos, el *Ombudsman* y sus múltiples variaciones, no excluyéndose México de tal fenómeno.

De manera que actualmente todas las sociedades reconocen que los seres humanos poseen derechos para poder llevar una vida digna. Esos deben ser respetados y garantizados por el Estado sin ningún tipo de discriminación y éste debe tener una estructura institucional y legal que garantice su realización. Los Derechos Humanos son estos derechos que el Estado está obligado a respetar y velar por que se respeten.

En el mundo contemporáneo los Derechos Humanos se presentan como resultado de un proceso de evolución rastreable en etapas anteriores,³⁷ pudiendo

³⁷ Al analizar la génesis de estos derechos conviene tener en cuenta la historia de los pueblos, que permite entender la relación que existe entre sus culturas y la percepción que éstas tienen de los derechos. Pero la trayectoria hacia la cultura de los derechos humanos no es la misma en las sociedades que han tenido una experiencia colonizadora, en

constatar que en cada momento histórico ha habido una explicación y una justificación de tales derechos que, pese a la modificación de contenidos, constituye un precedente insoslayable para la formulación, la incorporación y la teorización de los Derechos Humanos a los ordenamientos jurídicos vigentes.³⁸

Los Derechos Humanos son producto de la historia misma de la humanidad y tal como se entienden hoy en día, se debe aceptar que son resultado de las diferentes tradiciones, del pensamiento filosófico, del cristianismo, de la idea del Derecho Natural de la pugna individuo-autoridad, así como de procedimientos para limitar o controlar los abusos del poder, de las aportaciones del estado de derecho sujeto al imperio de la ley, de las tendencias contemporáneas a formas de estados supranacionales y a la creación de organizaciones internacionales, entre otros, lo cierto es que la sociedad ha evolucionando con ellos.

La noción de Derechos Humanos se corresponde con la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado. El poder público debe ejercerse al servicio del ser humano: no puede ser empleado lícitamente para ofender atributos inherentes a la persona y debe ser vehículo para que ella pueda vivir en sociedad en condiciones acordes con la misma dignidad. La sociedad contemporánea reconoce que todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene derechos frente al Estado, derechos de éste, o bien, tiene el deber de respetar y garantizar, o bien, está llamado a organizar su acción a fin de satisfacer su plena realización. Estos derechos, atributos de toda persona e inherentes a su dignidad, que el Estado está en el deber de respetar, garantizar o satisfacer son los que hoy conocemos como Derechos Humanos.³⁹

las que para indagar las causas remotas y recientes de la concepción que en la actualidad tienen los derechos humanos es necesario tener en cuenta el desarrollo histórico de los pueblos pues con frecuencia accedieron a esa cultura por incorporación o por asimilación de ese legado.

³⁸ Gómez Sánchez, Yolanda. Coordinadora. "Pasado, presente y futuro de los derechos humanos". CNDH. México.2004. p. 30.

³⁹ <http://www.periodismosocial.net/glosario.cfm?lt=D&startrow=19>.

El concepto “Derechos Humanos” que deriva de “Derechos del Hombre”, surge en el seno de la Organización de las Naciones Unidas en 1948. Sin embargo estos derechos han sido y siguen siendo los protagonistas principales en el drama de la historia de la humanidad. La violación de estos derechos es la causa de la gran mayoría de los conflictos en la historia de la civilización. La lucha por los derechos de las personas es tan antigua como la historia de la humanidad. La mayoría de las religiones del mundo basan en cierta forma sus enseñanzas en el concepto y la práctica de los Derechos Humanos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos fue concebida cuando el mundo despertaba y empezaba a tomar en cuenta las atrocidades cometidas de 1939 a 1945, durante la Segunda Guerra Mundial, con un costo de millones de vidas. Después de 50 años, el mundo moviéndose rápidamente hacia la globalización, los Derechos Humanos siguen siendo violados en la mayoría de las naciones del mundo, incluso en las naciones ratificadoras del acuerdo y los valores, conceptos y contenidos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos son generalmente desconocidos por la sociedad. Esta Declaración es parte del área de estudios de pocas instituciones educativas de las naciones de este planeta. Nadie puede reclamar lo que no sabe que tiene o posee. Gran parte de la población que cuenta con conocimientos sobre sus derechos carece, sin embargo, de un concepto objetivo de cómo hacerlos cumplir o de cómo obtener el apoyo de alguna estructura que le garantice el respeto y cumplimiento de los mismos.⁴⁰

La Declaración de Viena adoptada el 25 de junio de 1993 por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos afirma que: “Los Estados tienen el deber, sean cual sean sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los Derechos Humanos y las libertades fundamentales”. De manera que el Estado democrático no es solamente un sistema de gobierno en el que exista la posibilidad de elegir y ser electos, que establezca un gobierno de mayorías, que permita la posibilidad

⁴⁰ Salom, Gerardo D. “Derechos Humanos” <http://sincronia.cucsh.udg.mx/derechos.htm>.

de disentir y que respete los derechos políticos de las minorías. El Estado democrático debe tener la finalidad del bien común, lo cual se logra a través del respeto irrestricto a los Derechos Humanos de todos los habitantes, sin distinción alguna.⁴¹

Los Derechos Humanos implican obligaciones a cargo del gobierno, quien es el responsable de respetarlos, garantizarlos, satisfacerlos y, por otro lado, en sentido estricto, solo él puede violarlos. Las ofensas a la dignidad de la persona pueden tener diversas fuentes, pero no todas configuran técnicamente, violaciones a los Derechos Humanos. Este es un punto conceptualmente capital para comprender a cabalidad el tema de los Derechos Humanos.⁴²

El prestigiado maestro Jorge Carpizo opina que⁴³ “los Derechos Humanos son la base de la actuación humana y, al saber que ellos no serán violados, el hombre se moviliza con libertad”.

Los Derechos Humanos son aquellos derechos que derivados de la misma naturaleza del hombre y tendientes a permitirle la realización de sus fines y aspiraciones encuentran positivización en un orden jurídico, con el fin de dotarlos de vigencia y obligatoriedad. En esencia, los Derechos Humanos son el producto de la búsqueda incesante, por parte del hombre, de medios para limitar la actuación del Estado sobre las personas y su positivización en cuerpos normativos y sociales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA), entre otros.⁴⁴

Los tratadistas, por lo general, coinciden en identificar a los Derechos Humanos, por ser derechos inherentes al ser humano, con independencia de que el Estado y la sociedad los consagren a través de sus normas. En la doctrina sobre Derechos

⁴¹ Peñafiel, Marisol “Sobre los Derechos Políticos” Junio 19, 2008 http://historico.asambleaconstituyente.gov.ec/blogs/marisol_penafiel

⁴² Nikken, Pedro. “El concepto de Derechos Humano. Instituto interamericano de derechos humanos. Serie Estudio de Derechos Humanos Tomo. I., p. 13. <http://www.uacj.mx/ICSA/carreras/EducacionenDerechosHumanos/1.2.htm>

⁴³ Carpizo, Jorge. “La Constitución Mexicana de 1917”. México. Porrúa. 1985. p. 136. “Tendencias actuales del derecho: los Derechos Humanos”. México. Porrúa. 1992. p. 8.

⁴⁴ Sepúlveda, César. “México, la Comisión Interamericana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”. La protección internacional de los derechos del hombre. Balances y perspectivas. México. UNAM. 1983. pp. 191 y ss.

Humanos, encontramos una gran diversidad de clasificaciones de los mismos, autores como Norberto Bobbio⁴⁵ se refieren a generaciones de derechos.

El autor Nogueira Alcalá⁴⁶ ha expresado que el reconocimiento universal de los Derechos Humanos como inherentes a la persona es un fenómeno reciente. Si bien en la cultura griega y romana es posible encontrar consideraciones que reconocen derecho a las personas más allá de toda ley, asimismo, en la concepción cristiana se expresa el reconocimiento radical del ser humano como creación a imagen y semejanza de Dios y la igualdad de todos los seres humanos derivada de la unidad de filiación de un mismo padre que es Dios, la realidad es que tales ideas no se plasmaron en las instituciones políticas y jurídicas de la antigüedad y de la baja Edad Media.

Como acertadamente lo sostiene el jurista Héctor Fix-Zamudio,⁴⁷ la consagración de los Derechos Humanos en los ordenamientos latinoamericanos se ha desarrollado de manera considerable en los últimos años; si bien las cartas constitucionales expedidas en los primeros años de la independencia de España establecieron los derechos clásicos individuales inspirados en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, expedida por la Asamblea Nacional Francesa en 1789 y los introducidos por las Constituciones de los Estados en América del Norte (elevados posteriormente a la esfera federal por las primeras enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos de 1787, que entraron en vigor en 1791), las leyes fundamentales latinoamericanas promulgadas durante el siglo XIX perfeccionaron dichos derechos clásicos e iniciaron los primeros intentos para regular los primeros instrumentos jurídicos para su tutela, tales como la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes de origen estadounidense, el *habeas corpus* de creación inglesa y posteriormente el amparo inspirado en el modelo mexicano.

⁴⁵ Véase Bobbio, Norberto. "Presente y porvenir de los derechos humanos". Anuario de Derechos Humanos. Madrid. núm. 1, enero de 1981, p. 16.

⁴⁶ Nogueira Alcalá, Humberto, Teoría y dogmática de los derechos fundamentales. México. UNAM. 2003. p. 1.

⁴⁷ Fix-Zamudio, Héctor. "Protección jurídica de los derechos humanos". Estudios comparativos. México. CNDH. 1999. p. 26.

La consagración constitucional de los derechos económicos, sociales y culturales que se habían desarrollado en las legislaciones ordinarias de Estados Unidos y de Europa, comenzó en la Constitución Federal Mexicana del 5 de febrero de 1917, con la que se inició el llamado *constitucionalismo social*, que fue desarrollado al finalizar la Primera Guerra Mundial por la Constitución Alemana de Weimar y otras cartas de Europa Occidental. Las leyes fundamentales de América Latina siguieron el ejemplo mexicano en los años anteriores a la Segunda Guerra Mundial, especialmente por lo que respecta a los derechos de los trabajadores y de los campesinos.

Continúa manifestando el autor Héctor Fix-Zamudio⁴⁸ que una tercera etapa principió en la segunda posguerra con el establecimiento del llamado Estado democrático y social o Estado de bienestar en las Constituciones europeas de esos años, en especial la francesa de 1946, la italiana de 1948 y la Ley Fundamental Alemana de 1949, pero continuaron con la francesa de 1958, la portuguesa de 1976-1982 y la española de 1978. Además, se debe destacar el surgimiento del derecho internacional de los Derechos Humanos con la creación de las Naciones Unidas en 1945, las cuales aprobaron, en 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos.⁴⁹

Por otra parte, los gobiernos latinoamericanos han suscrito, en su mayoría, los instrumentos más significativos de los derechos fundamentales, tales como los Pactos de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como la Convención Americana.⁵⁰ Varios de ellos han ratificado el protocolo adicional al primero de dichos Pactos, y todos ellos han reconocido de manera expresa y permanente la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁵¹

⁴⁸ Fix-Zamudio, Héctor. "Los derechos humanos y su protección jurídica", en varios autores. Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional. México. UNAM. 2001. p. 4.

⁴⁹ México se incorporó a la Organización de las Naciones Unidas el 7 de noviembre de 1945.

⁵⁰ Cfr. García Ramírez, Sergio. "Los derechos humanos y la jurisdicción interamericana". México. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2002. p. 38.

⁵¹ El artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos es el punto de partida de la corriente que permite el desarrollo del derecho a la información, el cual comprende el derecho a estar informado cultural, social y económicamente, así el artículo 19.2 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966, promulga: Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y

Así pues, una característica resaltante del mundo contemporáneo es el reconocimiento de que todo ser humano por el hecho de serlo, es titular de derechos fundamentales que la sociedad no puede arrebatarse ilícitamente. Estos derechos no dependen de su reconocimiento por el Estado, no son concesiones suyas; tampoco dependen de la nacionalidad de la persona, sexo, religión. Son derechos universales que corresponden a todo el que habite en la tierra. La expresión más notoria de esa gran conquista es el artículo 1º de la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, que establece: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. Con esta declaración se hacen evidentes los derechos inherentes de todos los seres humanos de la Tierra. Este valioso y único instrumento describe, señala, enumera y hace constar los preceptos de igualdad necesarios e indispensables para la paz y prosperidad de la sociedad mundial.

Por lo que respecta al enfoque histórico-constitucional, es obvio que las actuales declaraciones son el resultado de la acumulación e integración de grupos de derechos que han ido surgiendo en forma progresiva, aunque su desarrollo y su acción no sean estrictamente cronológicos, ni tampoco idénticos en todos los países de nuestra área cultural. A tales grupos de derechos se les ha dado en llamar generaciones de derechos.⁵² Así pues, los Derechos Humanos han ido evolucionando con el tiempo. La primera generación comprende Derechos Civiles y Políticos, cuyo reconocimiento se produce como consecuencia de los abusos de las monarquías y los gobiernos absolutistas del siglo XVIII. Estos Derechos comprenden principalmente el derecho a la vida, derecho a la libertad, derecho a la libre circulación, derechos a la integridad física y moral, derecho a la seguridad, derecho a la nacionalidad, derecho a la propiedad, derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, derecho a no ser detenido

difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento a su elección. El artículo 13.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, vigente desde 1978, por su parte, incluye el mismo contenido del artículo anterior antes citado. México ratificó en 1981 la Convención Americana y el Pacto Internacional. Cfr. Villanueva, Ernesto, Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México, México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1998. p. 13.

⁵² Gómez Sánchez, Yolanda. Coordinadora. “Pasado, presente y futuro de los Derechos Humanos”. *Op. cit.* p. 213.

ilegal y arbitrariamente, derecho a un proceso judicial justo y legal, derecho a la presunción de inocencia, mientras no se pruebe la culpabilidad, derecho de participar en la vida pública y, derecho a la libertad de reunión y asociación.

La segunda generación comprende los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Se llama de segunda generación porque históricamente fueron reconocidos en el siglo XIX, es decir, posteriormente a los Derechos Civiles y Políticos. Su reconocimiento se da a raíz del protagonismo que adquieren las clases trabajadoras durante la industrialización de los países occidentales. Estos derechos se refieren a las condiciones de vida y acceso a los bienes materiales y culturales. Comprenden principalmente el derecho al trabajo, derecho al descanso y a jornadas de trabajo razonables, derecho a la educación, derecho de libre sindicación, derecho a la huelga, derecho a la seguridad social, derecho a participar en la vida cultural, derecho a la salud física y mental.

La tercera generación de los Derechos Humanos comprende principalmente el derecho a la paz, derecho al desarrollo y al medio ambiente sano. El reconocimiento de estos derechos surge como consecuencia de los nuevos peligros que amenazan a la humanidad en nuestros días. Estos derechos pretenden proteger a toda la colectividad.

Hay quienes hablan de una cuarta generación. Éstos derechos se refieren a la situación concreta de determinados grupos de personas que por sus características o son discriminados (pueblos indígenas, mujeres, minorías étnicas o religiosas, inmigrantes) o son vulnerables (niños discapacitados, ancianos, consumidores, etc.). Son derechos que buscan hacer efectiva la igualdad de las personas que pertenecen a grupos vulnerables que aunque se encuentran protegidos por los demás derechos, su pertenencia a un grupo social, género o edad les expone a discriminación o abusos de poder de parte de mayorías o sectores dominantes. Constituyen el grupo de derechos de más reciente aparición en el ámbito de los Derechos Humanos y representan la última etapa del desarrollo de los Derechos Humanos. Aquí se puede hablar de los derechos relacionados con la protección del ecosistema y patrimonio de la humanidad;

así como los derivados de tecnologías de la comunicación e información y los relacionados a un nuevo estatuto jurídico sobre la vida humana. La cuarta generación de derechos es consecuencia, por un lado, de nuevas reivindicaciones de los ciudadanos y, por el otro, de las transformaciones tecnológicas, de los nuevos conocimientos científicos y de su aplicación a diversos campos de la vida del hombre. Si las tres primeras generaciones son producto de la evolución política, la cuarta generación de derechos es producto de la evolución social, científica y técnica previendo los mismos valores, principios y parámetros políticos en la organización del Estado.⁵³

Ahora, los Derechos Humanos en su problemática filosófica, religiosa, política y social se encuentran, si bien es cierto, como una serie de inquietudes metajurídicas en épocas tan remotas como Egipto, Mesopotamia, donde se considera legítimo el uso de la fuerza para protección de los débiles. En el año 1690 a.C., en el Código de Hamurabi, se plasmaron los derechos comunes a los hombres sobre la vida, la familia, la propiedad, el honor y la buena fama, asimismo, se decía que el Derecho estaba por encima del arbitrio del rey. En el pensamiento chino, que nos llega a través de sus pensadores, lo más importante de todo era el hombre. En la India (500 a.C.) Buda hablaba de la igualdad originaria de los hombres, en tanto el Código de Manú se avocaba a las 10 libertades humanas esenciales y controles o virtudes necesarias para la vida humana. Para Sócrates el derecho debía emanar de la naturaleza humana. Platón aceptó la idea del Derecho Natural, basado en la idea del bien. Aristóteles consideraba que el Derecho Natural se encontraba en la misma naturaleza humana. El primer texto que puede considerarse antecedente de una Constitución es la Ley de las Doce Tablas, ya que aseguraba la libertad, la propiedad y protege los derechos del ciudadano. Para Cicerón todo lo que acontece tiene que delimitarse dentro de las leyes divinas.⁵⁴

⁵³ *Ibidem*. pp. 242 y 243.

⁵⁴ Chávez López, Alfonso. "Los Derechos Humanos" *Op. cit.* pp. 27-31.

El cristianismo con su mensaje dirigido a todos los hombres supone un gran avance al romper con la desigualdad de los hombres por el origen y la esclavitud, e influir decisivamente en la fundamentación de los derechos de la persona al dignificarla.

Entre los siglos IV y V, la descomposición del imperio romano estaba en su apogeo y así se provoca su fragmentación en pequeñas ruinas, desapareciendo el Derecho Humano protector de los ciudadanos libres y surgiendo la fuerza como fuente u origen de derechos.

En la edad media, debido a la organización feudal, señor-siervo, en diversos documentos jurídicos se reconocen los Derechos Humanos, los cuales generalmente son restricciones al poder real y sus agentes, con la finalidad de evitar agresiones o abusos.

La escolástica, representada por Santo Tomas de Aquino, decía que es permitido violar la Ley humana o temporal, si es contraria a la natural.

En España el fuero juzgo, versión que se hace a partir del siglo XII del libre *judiciorum de recesuinto* (mediados del siglo VII), establece las bases para que los jueces juzguen sin presión de ninguna parte, incluso con independencia del propio Rey.

La Iglesia, a través del Concilio de Letrán de 1215, prohíbe las ordalías de hierro candente, el agua hirviendo y la individualización de las penas.

Las Cortes de Burgos de 1301, establecieron que nadie puede ser detenido sin ser demandado y que debe ser oído por sus fueros.

En 1322, las Cortes de Valladolid regularon el respeto a la vida, la libertad, la propiedad y el derecho a ser juzgado por el derecho existente y por jueces competentes.

En 1215 el Rey Juan sin Tierra, obligado por los barones ingleses, firmó un documento en el cual se reconoce una serie de derechos a los nobles, conocido como Carta Magna del Rey Juan sin Tierra, ahí se establecieron los principios de igualdad y libertad, tal como se encuentran plasmados en los ordenamientos jurídicos contemporáneos, considerados el origen remoto de varias garantías constitucionales de diversos países, principalmente América.

En 1748 el Barón de Montesquieu publica el libro “*El Espíritu de las Leyes*”, parteaguas en la concepción del Estado, al diferenciar y separar dentro de la organización estatal los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. De la misma manera aparecen corrientes que luchan en la humanización del derecho penal y la abolición de la tortura.

En Francia, la Revolución Francesa, realiza el reconocimiento de los derechos individuales, civiles y políticos, dando lugar a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional el 26 de Agosto de 1789. Se reconocen primero los Derechos Humanos, entendidos como derechos de resistencia al poder (libertad, derechos individuales y civiles), para ampliarse posteriormente con los llamados derechos de oposición al poder (derechos políticos, de asociación, reunión, prensa, libertad de expresión) Así, la Constitución Francesa de junio de 1814 positiviza por primera vez los Derechos Humanos al recogerlos en su articulado. Después aparecen los derechos económicos como consecuencia de la revolución industrial, completando así los Derechos Humanos: derecho al trabajo, de seguridad, la asociación sindical.⁵⁵

En México, en 1812 se expidió la primera Constitución Monárquica de España, misma que tuvo vigencia hasta 1821 cuando se consumó la independencia. Esta Constitución suprimió las desigualdades entre criollos, mestizos e indios. El 14 de septiembre de 1813, Don José María Morelos y Pavón convocó a un Congreso instalado en Chilpancingo. En la sesión inaugural se dio lectura a los 23 puntos, que

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 31-41.

con el nombre de Sentimientos de la Nación preparó Morelos para la Constitución, en la que se resaltaban tres puntos: “que la esclavitud se proscriba para siempre y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales (abolición de la esclavitud y erradicación de las clases sociales); que cada uno guarde las propiedades; que la nueva legislación no admitiera la tortura (respeto a la dignidad corporal)”⁵⁶

En la Constitución de Apatzingán (22 de octubre de 1814), en sus artículos 20 a 24 se aludía a la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos. Doce años después, un grupo conservador desconoce la Constitución de 1824 y proclama las “Siete Leyes Centralistas de 1836”. La primera se refiere a los derechos y obligaciones de los mexicanos, contiene diversas garantías de seguridad jurídica, libertad personal de propiedad, libertad de tránsito.

En el acta de reforma de 1857, que en gran parte es obra de Mariano Otero, se hizo una solemne declaración de que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. La Constitución Liberal de 1857. Después de tenaces debates, los trabajos de la Asamblea Constituyente terminaron el 5 de febrero de 1847 y el Presidente Constituyente terminó el 5 de febrero de 1857. En el momento de la gestación de la Constitución liberal de 1857 predominaba la filosofía liberal e individualista, que en materia económica no significa otra cosa que el Estado gendarme y el libre cambio (*Laissez-faire, Laissez-passer*)⁵⁷

Los más avanzados principios libero-individualistas de mediados del siglo XIX, fueron incorporados a la Constitución liberal de 1857 y el reconocimiento de los derechos del hombre en la misma operó no sólo en acatamiento a la dignidad humana que presentaban esos derechos como inherentes al hombre, sino también porque de esa manera se limitaba a la autoridad a reconocerlos como la base y objeto de las instituciones sociales.

⁵⁶ Cfr. Felipe Tena Ramírez. “Leyes fundamentales de México 1808-1985”. México. Porrúa. 1985. pp.153-157. Lo referente al estudio de las leyes, así como la cita textual de los artículos correspondientes a la misma obra.

⁵⁷ Chávez López, Alfonso, *Op. cit.* pp. 42-49.

La Constitución Social y Política de 1917. El texto original del documento aprobado por los Constituyentes de 1916-1917 lleva el nombre de "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" que reforma la del 5 de febrero del 1857. En dicha Constitución, se da cabida - por las modificaciones realizadas por los constituyentes al proyecto presentado por Venustiano Carranza - a una serie de instituciones revolucionarias en el aspecto económico, contenidas en los artículos 3º, 4º, 22, 23 y 130 de la Constitución. Ésta fue la primera Constitución en el mundo que incorpora esos derechos en su texto y en estos tópicos fue precursora de la Constitución Soviética de 1918 con una vigencia efímera y es que nuestra Constitución cumplió el 5 de febrero de 2009, 92 años y aun cuando se le han hecho numerosas reformas, éstas han sido para consolidar el régimen emanado de la Revolución y para mantener la soberanía nacional, así como para incorporar aspectos que el Constituyente de 1917 no pudo proveer por razones obvias, ya que la sociedad evoluciona y cambia, de igual forma influyen los avances tecnológicos, además el Derecho es dinámico y en consecuencia también evoluciona. Así, la historia de México es una concatenación de logros constitucionales que, en progresiva continuidad, se cristalizan en el Código de 1917, consecuencia de la lucha constante del hombre por llevar una vida humana, es decir, una vida con libertad, igualdad y dignidad.⁵⁸

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se caracteriza por ser una ley escrita y rígida, es decir, que la voluntad soberana de la que emanó estableció en ellas las reglas de su organización y de sus funciones colectivas de modo expreso y categórico, asentado al efecto los postulados necesarios para ello, previendo así la forma en que puede ser reformada la propia Constitución, creando un órgano especial para ello y teniendo un proceso diferente al de las leyes secundarias.⁵⁹

El autor Emilio Rabasa ha expresado que "la Constitución tiene por objeto resolver la eterna antinorma entre libertad y orden"; la eterna lucha entre el gobierno

⁵⁸ *Ibidem.* pp. 54-55.

⁵⁹ *Ibidem.*

que intenta siempre la amplitud despótica y el pueblo, que tiende a la licencia anárquica”.⁶⁰

Así en 1917, aparece una Declaración Constitucional de Derechos Sociales, la Constitución mexicana, que supera la Declaración Francesa al considerar al ser humano en su doble aspecto; individual y social y al lado de las garantías individuales colocó las garantías sociales alcanzando un equilibrio y complementación entre ambas.

Como resultado de las atrocidades provocadas durante la Primera y Segunda Guerra Mundial, los hombres y sus gobiernos reflexionaron sobre la forma de salvaguardar los Derechos Humanos y evitar o tratar de evitar tanto sufrimiento, así se produce un cambio brusco y profundo en la mayoría de los dirigentes y de la opinión pública respecto a los mismos y que las violaciones de éstos cometidas por los mismos Estados, así como la reaparición de regímenes totalitarios y los abusos constantes contra la dignidad de las personas han demostrado la insuficiencia del reconocimiento y de sus mecanismos internos de garantías. Todo esto ha motivado el enfoque actual, ya que es internacional para salvaguardar y proteger los Derechos Humanos por encima de los poderes políticos estatales.⁶¹ Así, en la primera mitad de este siglo, numerosas constituciones ampliaron el ámbito de los Derechos Humanos, incluyéndose los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tal es el caso de la Constitución Social y Política de España, entre otras. Después de la Segunda Guerra Mundial, la característica evolutiva de los Derechos Humanos es su progresiva incorporación en el plano internacional y el nacimiento de los grandes instrumentos multinacionales.

Los antecedentes internacionales para el reconocimiento y protección de los Derechos Humanos son: el Tratado de Versalles, creación de la Sociedad de Naciones de fecha 18 de junio de 1919, la cual ponía fin a la Primera Guerra Mundial y a la creación del sistema de protección de las minorías étnicas, lingüísticas y religiosas, se puede decir que marcó los orígenes de la internacionalización de los Derechos

⁶⁰ Rabasa, Emilio. “La Constitución y la dictadura”. México. Porrúa. 1982. p. 77.

⁶¹ Chávez López, Alfonso, *Op. cit.* p. 72.

Humanos. La Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁶² fue creada también por el mencionado Tratado de Versalles, la cual ha promovido eficazmente la escala internacional y los derechos sociales fundamentales.

Del 26 de abril al 26 de junio de 1945, la Conferencia de San Francisco aprobó e institucionalizó la comunidad internacional en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y dentro de ella la preocupación por la defensa de los Derechos Humanos. Se formó una Comisión de Derechos Humanos que presentó un proyecto de declaración ante la Asamblea General, que dio como resultado que el 10 de diciembre de 1948 se aprobara en su conjunto la Carta de las Naciones Unidas, que es su Constitución y que nació en 1945 bajo la forma de un tratado multilateral, suscrito y ratificado ya por casi todas las naciones del mundo. Así, los derechos humanos dejaron de ser asunto de jurisdicción interna y por primera vez los Estados asumieron una obligación legal internacional de respetar los Derechos Humanos de los hombres y mujeres que viven dentro de su territorio. Así, con la creación de la ONU se puede exigir a los Estados miembros que rindan cuentas ante este organismo internacional, ya que ellos admitieron al suscribir este tratado multilateral.

II. La Creación de la CNDH y su ubicación constitucional

En México en la década de los ochentas y toda vez que se tenía que lograr una mejor defensa y protección de los Derechos Humanos, se creó la Dirección General de Derechos Humanos, adscrita a la Secretaría de Gobernación, para atender las denuncias de violaciones de los Derechos Humanos que hicieran los ciudadanos, constituyendo el antecedente más cercano de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Al frente de esa dependencia estaría Luis Ortiz Monasterio. Pero necesitaba su propio espacio para funcionar mejor, la misma necesidad democrática excitaba al gobierno de Carlos Salinas de Gortari a elaborar políticas y crear instituciones y ajustes

⁶² La OIT es el Organismo más antiguo, se creó en 1919, según el título XII del Tratado de Versalles, es el gran promotor de los derechos humanos en el campo laboral. Su propósito es fomentar la justicia, social mejorando las condiciones de trabajo y los niveles de vida, promoviendo la estabilidad social y económica. Anualmente adopta recomendaciones y convenios, su sede se encuentra en Ginebra, Suiza.

que auto limitaban al gobierno, se hablaba ya de una transición a la democracia, existía un discurso en torno a los derechos fundamentales.

El homicidio de la doctora Norma Corona Zapién, Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de Sinaloa, fue lo que llevó a la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, siendo éste el primer caso que por órdenes expresas del Ejecutivo tendría que investigar el titular, siendo entonces el Dr. Jorge Carpizo. Aquí se observa que la Comisión Nacional de Derechos Humanos comienza a funcionar de manera muy ligada al Ejecutivo. No obstante que ya había en el ámbito local algunos organismos, se tendría que ir cavando un camino en materia de protección a Derechos Humanos y se esperaba que el titular desempeñara un papel importante, para justificar “errores del sistema”.

Podría argumentarse que al inicio sólo se cumplía una “cláusula democrática” o que sólo se quería terminar con una propaganda internacional en contra de México que impedía que vinieran capitales de inversión estables, es decir, hacer creer que México era un país donde se respetaban los Derechos Humanos, por lo que ello y el mismo funcionamiento social del sistema de Derechos Humanos llevó a que en poco tiempo fuera mucho más que una simple “aparición” y llevó a la constitucionalización y posteriormente a la autonomía del organismo que encabezaba el sistema de protección de los Derechos Humanos.⁶³ Hay que agregar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos nació con una alta carga teórica y un sustento científico que desde la academia venía construyendo el Dr. Jorge Carpizo.⁶⁴

Por lo que el 6 de junio de 1990 Carlos Salinas de Gortari, Presidente de México, inauguró la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), asegurando que una “convivencia” civilizada no es concebible sin el respeto general, público y ejecutivo de los Derechos Humanos que otorga la Constitución. En esa ocasión estuvo presente el

⁶³ Narváez Hernández, José Ramón. “Breve historia del *Ombudsman* en México”, Editorial Porrúa: Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional. 2006, p. 1-4.

⁶⁴ La Universidad Nacional Autónoma de México a través de su Instituto de Investigaciones Jurídicas, venía realizando en años anteriores a la creación del *Ombudsman* un trabajo científico en torno al tema. Barrera Graf, Jorge. La Defensoría de los Derechos Universitarios: análisis legal, en la defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del *Ombudsman* en Suecia, México, UNAM, 1986, pp. 23-32.

entonces Secretario de Gobernación, el nuevo Presidente y el titular de la Dirección General de Derechos Humanos, Luis Ortiz Monasterio, que pasaría a formar parte de la nueva organización como Secretario Técnico del Consejo. En la Secretaría Ejecutiva Rosario Green y como Primer y entonces único Visitador Jorge Madrazo Cuéllar; el Consejo estaría conformado por Héctor Aguilar Camín, Guillermo Bonfil Batalla, Carlos Escandón Domínguez, Javier Gil Castañeda, Carlos Fuentes, Oscar González César, Carlos Payán Verver, César Sepúlveda, Rodolfo Stavenhagen y Salvador Valencia Carmona.⁶⁵

Cabe señalar, que se dejó a la institución dentro del organigrama de la Secretaría de Gobernación, en virtud de que a la misma le atribuía competencia la Ley Federal de la Administración Pública en materia de Derechos Humanos. Por lo que el fundamento de la Comisión se reflejó en virtud de que la Ley y la Jurisprudencia le otorgaban facultades al Presidente de la República para crear Organismos Desconcentrados.

Respecto al marco jurídico, el maestro Jorge Carpizo⁶⁶ opinó: “nunca tuvimos ninguna duda de que el marco jurídico de la Comisión Nacional de Derechos Humanos debería ser perfeccionado y así lo expresamos desde el Primer Informe Semestral de Actividades, lo cual reiteramos en varias ocasiones; sin embargo, estábamos de acuerdo con su creación a través del decreto Presidencial, por las siguientes razones:

- a) Jurídicamente se podía hacer porque el Presidente de la República posee esa facultad.
- b) La figura del *Ombudsman* era muy poco conocida en México, e incluso juristas destacados no tenían ninguna noción sobre ella, para comprobarlo baste repasar la cantidad de desatinos que se expresaron.

⁶⁵ Narváez Hernández, José Ramón. *Op. cit.* p. 3-4.

⁶⁶ Carpizo, Jorge. *Op. cit.* p. 82.

c) Se inició una gran polémica, como era de esperarse, sobre las principales características de la Comisión Nacional sobre su competencia.

d) Era preferible que el *Ombudsman* Nacional pudiera tener un mejor marco jurídico una vez que la sociedad hubiera comprendido y aceptado a esta institución, pero fundamentalmente que hubiera contemplado sus resultados”

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, originalmente creada como parte de la Secretaría de Gobernación, fue transformada en una “oficina descentralizada” por una reforma constitucional de 1992 que le otorgó personalidad jurídica propia. La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, aprobada ese mismo año, le otorgaba a la institución la posibilidad de diseñar sus propias reglas internas y administrar sus recursos. Sin embargo, su presupuesto aún estaba en manos del Poder Ejecutivo y el mismo designaba al Presidente de la misma, así como a los miembros del Consejo.

A través de una reforma constitucional en 1999 la Comisión Nacional adquirió autonomía y así se le otorgó independencia total del Ejecutivo Federal, por lo que el Presidente y los miembros del Consejo Consultivo son nombrados actualmente por el Senado, el cual debe consultar a las organizaciones de la sociedad civil para realizar los nombramientos correspondientes. Al respecto, me parecería conveniente que para la elección del Consejo Consultivo de la CNDH, realizada por la Cámara de Senadores o, en sus recesos, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, debería realizarse una auscultación entre las Organizaciones Civiles, Organismos No Gubernamentales o Defensores de Derechos Humanos, para que exista como requisito que los consejeros tengan reconocimiento en la sociedad por su trayectoria, trabajo y experiencia en la lucha por los Derechos Humanos.

Ahora, hubo debates y discusiones en torno a la creación del *Ombudsman*, siendo el 7 de junio de 1990 el diputado Juan Rodolfo López Monroy, en sesión ordinaria durante los debates opinó lo siguiente: “...el día de ayer en Palacio Nacional,

por iniciativa del señor Presidente y por decreto se crea la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. El Presidente, el Dr. Jorge Carpizo, ex rector de la Universidad Nacional Autónoma de México y ministro con licencia de la Suprema Corte de Justicia, e integrada además por un conjunto plural y amplio de personas destacadas en este país”⁶⁷ y él emitió su opinión al respecto de la siguiente manera:

“... el órgano responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos. Instrumentará, a su vez, los mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación, que garanticen la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional... Ciertamente es que el sólo establecimiento de la Comisión no es garantía suficiente para que se respeten cabalmente los derechos humanos. El verdadero alcance de la Comisión evaluara con los resultados que proporcione... nos satisfacen las medidas tomadas por el señor Presidente al crear la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como un reclamo social de los mexicanos y un esfuerzo más del gobierno mexicano por preservar los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ¡Vamos caminando!”⁶⁸

No obstante que dichas palabras provenían de un diputado que tenía el mismo partido que el que promovió la iniciativa, la oposición consideró viable la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así el Diputado José Manuel Martínez Aguirre del Partido Acción Nacional opinaba:

⁶⁷ Cámara de Diputados. Diario de los debates, Legislatura LIV, Año legislativo II, periodo ordinario, 07/06/90 diario no. 16, p. 43.

⁶⁸ *Ibidem*.

“Señor Presidente; señoras y señores diputados: Acción Nacional, entre sus principios de doctrina, ha sostenido en lugar preferente el respeto a la dignidad humana y congruente con esta convicción ha ordenado a los derechos del hombre en cuatro grupos: El derecho a la vida, el derecho a la verdad, el derecho a la libertad y el derecho a la justicia. En nuestro país, sin embargo, nos enteramos día con día de las frecuentes violaciones a estos derechos fundamentales del hombre....Esta Comisión de Derechos Humanos apenas ayer formada por el Ejecutivo, tendrá que trabajar arduamente para impedir que el mismo régimen que la creó, siga como hasta ahora, tolerando y permitiendo que las llamadas garantías individuales sean tan sólo palabras en nuestro código fundamental”.⁶⁹

No obstante lo anterior, el Diputado José Trinidad Lanz Cárdenas, añadió:

“Particularmente quisiera reiterar algo que en esta tribuna he dicho de manera reiterada: En alguna ocasión hablé del *Ombudsman*. El día de ayer quedó instalado en este país regulado por decreto del Presidente de la República y designado como Presidente, a una de las personas de mayor prestigio jurídico en este país, el doctor Jorge Carpizo; y se integró un Consejo integrado por frente de calificadísimo prestigio en este país, de todas las secuencias, de todas las posiciones... el señor Presidente de la República el día de ayer, de manera categórica, concreta, directa y clara, comisionó a la Comisión de Derechos Humanos para que se persiguieran, entre otras cosas, violación a los Derechos Humanos. Compañeros diputados, a pesar de todo no sigamos haciendo de esta Cámara un muro de lamentaciones magnificando a la

⁶⁹ *Ibíd.*, p. 44.

enésima potencia; Conduzcamos los reclamos, las denuncias y los derechos de este país por el campo del derecho. Gracias, compañeros”.⁷⁰

Lo anterior, fue contestado por el Diputado Javier López Moreno en el siguiente sentido:

“... debo empezar diciendo, a todos ustedes, que la reforma del Estado Nacional busca y tiene como condición indispensable alcanzar una mayor y más acelerada democratización en la vida pública de México. El hecho de que el Presidente Salinas instalara ayer la Comisión Nacional de Derechos Humanos, representa algo más que un paso importante en esta búsqueda y en esta dirección... yo confío en que así como nace empapado este esfuerzo con la esperanza y la expectativa de algunos mexicanos, y ciertamente entre la incertidumbre y la incredulidad de otros, logre pronto tener frutos visibles, palpables, porque la credibilidad es una de nuestras mayores urgencias y de nuestro más serios apremios. Esta comisión va a funcionar como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el titular de esta Secretaría va a ser quien ejerza las funciones reguladoras de esta Comisión adscrita directamente al Secretario de Gobernación. Había una Dirección General de Derechos Humanos, se creó con esta administración federal, es decir, hace un año y medio... no se achica, si no se agranda, porque al re-jerarquizarse la importancia de ésta, ya extinta, dirección, surge como Secretaría Técnica de esta Comisión. La Comisión tiene un funcionario central, que es su Presidente, pero hay un Consejo que no tiene número mínimo, ni máximo de componentes,

⁷⁰ *Ibíd.*, p. 64.

ustedes ya lo leyeron... Aquí la exigencia fundamental es la calidad moral, el prestigio, el nombre de sus componentes, además hay una Secretaría Ejecutiva y hay Visitaduría; el Presidente tiene entre sus atribuciones el rendir informe semestralmente al jefe del Ejecutivo del Estado de los trabajos de la Comisión, pero además puede llamar o atraer para sí la información de los funcionarios que sean requeridos, de cualquier nivel; otra atribución es formular recomendaciones y observaciones a las autoridades involucradas con los asuntos de los Derechos Humanos... concluyó con esta reflexión que ya traigo escrita, que dice así: Hay mucho qué hacer, muchísimo, en un país que vive una transición, que no se requiere dolorosa, pero que tampoco puede darse entre las risas de todos. En México, hay una tan grave injusticia social, que resulta difícil entender cómo en algunos grupos han podido resistir durante tanto tiempo. Quiérase o no se quiera, el colchón social de la revolución Mexicana se ha ido angostando y engrosando. Sería justo atribuir al poder público la paternidad de todos nuestros males o la fuente exclusiva de las deficiencias que están a la vista de todos. Pero sería inapropiado o peor desconocer que el gobierno está para eso: para cumplir y hacer cumplir los mandatos constitucionales. Tiene razón el Presidente Salinas cuando dice: que proteger los derechos humanos no es una concesión a la sociedad, es la primera obligación del gobierno mexicano. Esta es una concesión no patrimonialista ni caudillista del poder. Nos preguntamos nosotros: este país de 1990 en el que vivimos, en el que nacimos ¿se parece al país que está escriturado en la Constitución? ¿estamos lejos o cerca de eso que dice o describe la ley? También deberíamos responder si la suma de nuestra fuerza y el propósito de nuestras acciones nos llevan a la realización de estos afanes.

Los Derechos Humanos son, en este país que llega vertiginosamente a un nuevo milenio, una condición de nuestra soberanía, una razón básica de sobrevivencia de nuestra democracia; sólo con éstos, con los Derechos Humanos, podemos o podremos vivir juntos, con un mínimo de tolerancia, de respeto, porque son requisitos primarios, a fin de que todo lo demás que nos proponemos podamos alcanzarlo...”⁷¹

El Diputado Javier López Moreno manifestó, al respecto, lo siguiente:

“México cambia tan rápidamente que en algunas partes de tan rápido que se mueve pareciera estar inmóvil o en suspenso. En nuestro país la seguridad nacional se satisface con el cumplimiento de las obligaciones de cada quién, si, pero también con el disfrute sin restricciones, de los derechos constitucionales y con la sujeción del poder público al orden legal. Los derechos humanos tienen que ser exaltados por todos los miembros de la sociedad, sobre todo por quienes tiene a su cargo tareas públicas vinculadas con la protección ciudadana. Sería absurdo que las grandes batallas por la salud social de la República, concretamente las batallas contra el narcotráfico, llevaran a la mutilación de los derechos ciudadanos. No se vale torturar a nadie, porque no se vale torturar a la ley. Nosotros sostenemos que el combate a los narcos depende de la eficacia de la autoridad, sí, pero sobre todo, del apoyo colectivo que la autoridad logre ganar. Sería catastrófico que la lucha contra la delincuencia hallara víctimas entre los inocentes, volviera adversarios a quienes debieran ser sus aliados naturales. La Comisión Nacional de Derechos Humanos es una instancia política, fruto de una decisión

⁷¹ *Ibíd.*, p. 65.

política, tiene un trasfondo ético, no deber ser desvirtuada; y hago tres aclaraciones rápidas; Uno, no se trata de duplicar el juicio de garantías, no se trata de duplicar el juicio de amparo; dos, no se trata de sustituir a las autoridades e instituciones establecidas; tres no se trata de vulnerar o agraviar la soberanía de los Estados y los campos autónomos del ejercicio de su autoridad. De lo que se trata es de demostrar, de demostrarnos a nosotros mismos que tenemos capacidad para comprometernos en un nuevo esfuerzo que nos sirva a todos al margen de las ideas políticas que defendemos. Hay que evitar que el autoritarismo del poder o del no poder se despache con la cuchara grande o con la cuchara chica, porque no tiene por qué despacharse de ningún modo. Y termino con lo siguiente: asistimos, señores diputados, al nacimiento de una Procuraduría de garantías que busca difundir qué son los derechos humanos y cómo se pueden proteger; que va a representar al gobierno ante organismos nacionales e internacionales sobre derechos humanos, que en definitiva hace suyo el compromiso de no dejar impune ninguna violación a estos derechos. La corresponsabilidad de sociedad y de Estado permitirá avanzar en este asunto en el que se juega la verdadera fortaleza del Estado, la paz de la nación, la salvaguarda de nuestro régimen democrático”.⁷²

El Diputado Pablo Gómez Álvarez, aclaró algunos puntos:

“La formación por decreto el día de ayer de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, no me parece que sea, como lo ha dicho aquí el diputado López Moreno, una gran zancada,

⁷² *Ibidem*, p. 67.

porque sus resultados debemos ver y entonces juzgar... Habría que esperar a ver lo que el doctor Carpizo... Un ministro de la Corte podría quizá arropar un mecanismo para la defensa efectiva de los Derechos Humanos. Pero habría que empezar por definir lo que no hace el decreto del Ejecutivo. ¿Cuándo estamos frente a una violación? Todo delito que afecte de alguna manera los derechos individuales que se refleja en la Carta de los Derechos Humanos en una violación de dichos derechos. El primer derecho es a la vida. ¿Cualquier homicidio es una violación de los Derechos Humanos? hay que responder esa pregunta en primer lugar para evitar confusiones. La respuesta es no. ¿Cuándo estamos frente a esta situación de violación de Derechos Humanos? Cuando tales violaciones ocurren por responsabilidad activa o pasiva de autoridades y cuanto esto es reiterado y más o menos sistemática, cuando hay acción u omisión. El hecho de que un policía cometa un homicidio, puede no estar en la mesa de Derechos Humanos, pero cuando los cuerpos policíacos lo hacen con determinada frecuencia, cuando hay impunidad, cuando de alguna manera se involucra a éstos como autoridad, entonces podemos hablar del fenómeno de violación de Derechos Humanos. Es por tanto esto de la violación de los Derechos Humanos un concepto relacionado directa o indirectamente con la autoridad, ya sea porque ésta actué o porque esta no actué debiéndolo hacer, en cumplimiento de su deber y de la ley... (Por otro lado) la defensa de los Derechos Humanos no es una cuestión político-partidista, es algo que trasciende la política de los partidos y se inscribe en un ámbito, en el que debería de haber una inmensa convergencia por encima de circunstancias de la lucha partidista misma”.

El 2 de junio de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

Ahora bien, respecto a la ubicación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Doctor Jorge Carpizo señaló “hubo varias propuestas para ubicar la institución del *Ombudsman* en diversos artículos constitucionales, como el primero; un párrafo adicional al artículo 14 ó 16; que el contenido del artículo 23 se agregara al 22 y entonces quedaba disponible ese espacio; un 24 bis, ya que con ese artículo realmente se concluye la numeración de las llamadas garantías individuales; ó un 29 bis, en virtud de ser el último artículo de ese título constitucional. Estas proposiciones no prosperaron, porque se consideró que no era adecuado que en la declaración sustantiva de las denominadas garantías individuales se incorporaran las bases de uno de los procedimientos de su defensa, además de que los otros procedimientos o garantías procesales que integran el contenido de la jurisdicción constitucional mexicana no se encuentran entremezclados con la declaración sustantiva. Respecto a los artículos bis, se consideró que, si bien hay algunas Constituciones que los tienen, en México ello es desconocido y no es técnicamente adecuado en una ley fundamental”.⁷³

Se propuso, asimismo, que se adicionara el artículo 73 con nueva fracción para darle al Congreso de la Unión facultad para legislar al respecto. Se pensó que ello no era conveniente, porque además era indispensable establecer en el ámbito constitucional algunas de las características primordiales de la institución. La mejor opción fue haber adicionado el artículo 102 con un apartado B y en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial se señaló que:

“El actual artículo 102 contempla la organización y atribuciones del Ministerio Público de la Federación, en su carácter de representante de los intereses de la sociedad, en su conjunto

⁷³ Carpizo, Jorge. “*Ombudsman* y Derechos Humanos. *Op. cit.* p. 86 y 87.

por lo que la adición que proponemos inmediatamente después de aquella institución, para aludir a los organismos protectores de los Derechos Humanos, complementaria y reforzaría el espíritu eminentemente social de dicho precepto. Estamos completamente de acuerdo con esta idea y la misma es apoyada por dos escritores que se han ocupado de este tema, los doctores Miguel Concha y José Luis Stein”.⁷⁴

Así, el 28 de enero de 1992, el artículo 102 fue aumentado con un apartado B, justamente aquel que creaba el llamado Sistema de Protección de los Derechos Humanos, en los siguientes términos:

“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 servidores públicos, 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, acuerdo u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados”.⁷⁵

⁷⁴ Concha Malo, Miguel. “La reforma constitucional en materia de Derechos Humanos”, La Jornada del 3 de octubre de 1992, p. III; y Stein Velasco, José Luis, “La reforma constitucional en materia de Derechos Humanos”, Reformas constitucionales y modernidad nacional, México, Porrúa. 1992. p. 102.

⁷⁵ Decreto por el que se reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 1992.

La ubicación de la CNDH en el apartado B, del Artículo 102 constitucional, se efectuó para complementar y reforzar el espíritu predominantemente social, que además contempla al Ministerio Público de la Federación, como representante de la sociedad.

III. Antecedentes de la protección de Derechos Humanos en México

Desde el punto de vista de la defensa de los derechos de los ciudadanos, podríamos decir que los antecedentes más lejanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) se encuentran en el siglo XIX, con la promulgación de la Ley de Procuraduría de Pobres de 1847, que promovió Don Ponciano Arriaga en el Estado de San Luis Potosí. Pero es hasta la segunda mitad del siglo XX y como consecuencia de una enfática demanda social en el ámbito nacional y de las transformaciones en la esfera internacional, que comienzan a surgir diversos órganos públicos que tienen como finalidad proteger los derechos de los gobernados frente al poder público.

Así, en 1975 se creó la Procuraduría Federal del Consumidor, teniendo como finalidad la defensa de los derechos de los individuos, pero no frente al poder público. Asimismo, el 3 de enero de 1979 se instauró la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León, por instrucciones de su entonces Gobernador, el doctor Pedro G. Zorrilla. Posteriormente, en 1983, el Ayuntamiento de la ciudad de Colima fundó la Procuraduría de Vecinos, que dio pauta al establecimiento de dicha figura en la Ley Orgánica Municipal de Colima del 8 de diciembre de 1984.

En mayo 29 de 1985 la Universidad Nacional Autónoma de México estableció la Defensoría de los Derechos Universitarios y en 1986 y 1987 se fundaron la Procuraduría para la Defensa del Indígena en el Estado de Oaxaca y la Procuraduría Social de la Montaña en el Estado de Guerrero, respectivamente. Más adelante, el 14 de agosto de 1988, se creó la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, figura prevista dentro de la Ley de Responsabilidades para Servidores

Públicos. En diciembre 22 se configuró la Defensoría de los Derechos de los Vecinos en el Municipio de Querétaro. Ya en el Departamento del Distrito Federal se estableció la Procuraduría Social el 25 de enero de 1989.

Respecto de los antecedentes directos de la CNDH, el 13 de febrero de 1989, dentro de la Secretaría de Gobernación, se creó la Dirección General de Derechos Humanos. Un año más tarde, el 6 de junio de 1990 nació por Decreto presidencial una institución denominada “Comisión Nacional de Derechos Humanos”, constituyéndose como un Organismo Desconcentrado de esa Secretaría. Posteriormente, mediante una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B, del artículo 102, elevando a la Comisión a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un Organismo Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.

Finalmente, por medio de una reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, dicho Organismo Nacional se constituyó como una Institución con autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose la denominación de “Comisión Nacional de Derechos Humanos”, por la de “Comisión Nacional de *los* Derechos Humanos”. Esta reforma constituye un gran avance en la función del *Ombudsman* en México, ya que le permite cumplir con su función de proteger y defender los Derechos Humanos de todos los mexicanos. Su actual titular es el doctor José Luis Soberanes Fernández, quien al concluir el primer periodo para el que fue nombrado, fue reelecto.

Así, en México se crearon figuras tales como la Procuraduría de Pobres, la Procuraduría Federal del Consumidor (el *Ombudsman* de los consumidores en Suecia), la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, Procuraduría de Vecinos, Defensoría de los Derechos Universitarios, Procuraduría de la Defensa del Indígena (Oaxaca), Procuraduría Social de la Montaña (Guerrero), Procuraduría de Protección Ciudadana (Aguascalientes), Defensoría de los Derechos de los Vecinos (Querétaro),

Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, Dirección General de Derechos Humanos, Comisión de Derechos Humanos de Morelos y, la Procuraduría Agraria. Comenzaremos por hacer una breve exposición de algunas de ellas.

A) La Defensoría de los Derechos Universitarios

La Defensoría fue creada en el año de 1985 a instancias del entonces Rector de la UNAM, doctor Jorge Carpizo Mc Gregor. El 29 de mayo el H. Consejo Universitario aprobó el Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios; el 3 de junio fue publicado en su Gaceta y el 7 de agosto la dependencia inició sus funciones. Así se creó el *Ombudsman* de la Universidad Nacional Autónoma de México. Cabe mencionar que el proyecto de estatuto lo formuló el distinguido jurista mexicano Héctor Fix-Zamudio y el primer defensor fue también otro distinguido jurista: Jorge Barrera Graf, a cuya labor y a la de sus colaboradores se debe que esa Defensoría se haya prestigiado en poco tiempo.⁷⁶

El Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios⁷⁷ responde asimismo, al principio de que la participación de los universitarios es la mejor garantía de sus derechos y ofrece los canales para que tal participación se realice a través de instancias institucionales.

En términos de lo establecido en el Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios, la Defensoría es el órgano de carácter independiente que tiene por finalidad esencial recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico de la UNAM, por la afectación de los derechos que les otorga la Legislación Universitaria; realizar las investigaciones necesarias, ya sea a petición de parte o de oficio, y proponer, en su caso, soluciones a las autoridades de la propia Universidad. En el procedimiento que inicie deberán evitarse los formalismos innecesarios y se seguirá de acuerdo con los principios de inmediación, concentración y

⁷⁶ El Estatuto (ED) y el Reglamento de la Defensoría (RD, Gaceta UNAM del 3 de junio de 1985 y 11 de agosto de 1985) establecen la organización, atribuciones, procedimientos internos y recomendaciones.

⁷⁷ Exposición de motivos del Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios. México. UNAM. 1985. p.1.

rapidez. Se iniciará con el estudio de la petición a fin de decidir si es admisible y en el supuesto de que deba rechazarse por no ser de la competencia de este órgano se informará al interesado sobre las razones para no aceptarla y, en su caso, se le orientará para que pueda acudir a la vía procedente.

También formulará en dicho informe las recomendaciones que se consideren convenientes para perfeccionar la Legislación Universitaria y los procedimientos académicos y administrativos, de acuerdo con las experiencias adquiridas y los problemas más significativos que ha debido analizar. Además, este órgano podrá rendir informes especiales cuando considere que lo amerita la gravedad o importancia del asunto o de las situaciones planteadas. El Defensor, asimismo, informará periódicamente al Rector sobre las actividades realizadas por su oficina.

Todas las recomendaciones que formule la Defensoría a los funcionarios o profesores universitarios, que tengan por finalidad dar solución a una afectación de derechos, deberán ser motivadas y debidamente fundadas en las disposiciones establecidas en la Legislación Universitaria. La Defensoría en los términos del artículo 12 de su Estatuto deberá consultar al Abogado General en caso de existir duda respecto a la aplicación e interpretación de la disposición que se invoque o pretenda invocarse.

B) Procuraduría de la Defensa del Indígena en Oaxaca

Esta Procuraduría y la Procuraduría Social de la Montaña (Guerrero), nacidas en 1986 y 1987, respectivamente, tienen la finalidad de proteger derechos específicos de grupos étnicos y culturales en determinadas regiones del país. En el caso de Oaxaca, es una de las entidades con mayor número de etnias que se encuentran en desventaja por sus precarias condiciones culturales, políticas y socioeconómicas, por ello y como solución a estos grupos comunitarios en 1986 se crea la Procuraduría de la Defensa del Indígena.

Así, la Procuraduría para la Defensa del Indígena⁷⁸ es la Institución dependiente del Poder Ejecutivo del Estado, en la que se integra la Defensoría de Oficio para la asistencia jurídica de personas que carezcan de defensor en los procesos penales en los términos de la fracción IX, del artículo 20, de la Constitución General de la República, 8 fracción IX, de la del Estado y demás casos que señalen las leyes, teniendo a su cargo la procuración jurídica de indígenas, personas de escasos recursos económicos o grupos sociales que lo soliciten; así como para promover medidas y procedimientos que protejan y preserven el acervo cultural de las etnias y el desarrollo de las formas consuetudinarias de organización social y económica de las comunidades indígenas del Estado.

Dentro de las atribuciones del Procurador para la Defensa del Indígena se encuentra el cumplir y hacer cumplir dicha ley; dirigir la Procuraduría para la Defensa del Indígena, para lo cual, actuará por sí o por conducto de los Subprocuradores, Defensores de Oficio y Auxiliares, así como dictar las medidas pertinentes para el adecuado funcionamiento de la Procuraduría. También debe Informar al Gobernador del Estado sobre los resultados de su gestión. Asimismo, aprobar anualmente el Programa de Trabajo de la Procuraduría; representar legalmente a la Procuraduría en todos los asuntos de su competencia. También debe promover la creación de la bolsa de trabajo, para los indígenas liberados.

C) La Procuraduría de Pobres en San Luis Potosí

La Procuraduría de los Pobres. El primer *Ombudsman* Mexicano. San Luis Potosí es un Estado dentro de la Federación que integra la República Mexicana, que se ha caracterizado por ser pionero en temas de democracia y defensa de los derechos fundamentales de las personas. Así lo acreditan eventos como el haber sido la primera Entidad Federativa que creó, gracias a la visión del ilustre jurista Ponciano Arriaga, una institución para defender a las personas desvalidas y elaboró un proyecto de ley para el

⁷⁸Ley publicada en el periódico oficial órgano del gobierno constitucional del estado libre y soberano de Oaxaca, el sábado 8 de octubre de 1994. Decreto núm. 210.-aprobado por la H. Legislatura del Estado, se decreta la ley orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Indígena.

establecimiento de una Procuraduría de los Pobres en el Estado de San Luis Potosí, que fue aprobada por el Congreso local en 1847, adelantándose más de un siglo a lo que más tarde conformaría un sistema de defensa en contra de las arbitrariedades del poder público en perjuicio de los gobernados.

La Ley de Procuraduría de Pobres,⁷⁹ que promovió el diputado local Ponciano Arriaga en San Luis Potosí, constaba de 20 artículos, estableciéndose en los más importantes lo siguiente:

- Son tres funcionarios nombrados por el Gobierno Estatal.
- Su obligación exclusivamente es la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas, los excesos, agravios, vejaciones que contra aquéllas se cometieron.
- Podrán quejarse de palabra o por escrito.
- Promover la enseñanza, educación y moralidad del pueblo, y todas aquellas mejoras sociales que alivien su miserable situación.

Respecto a la competencia que tendría dicha Procuraduría de Pobres establecía en su artículo segundo que tendría como su obligación ocuparse exclusivamente de la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltratamiento o tropelía que contra aquéllas se cometieren, ya en el orden judicial, ya en el político o militar del Estado, bien tenga su origen de parte de alguna autoridad, o bien de cualquier otro funcionario agente público.⁸⁰

El Estado de San Luis Potosí fue pionero al otorgar en 1947 el voto a las mujeres, así fuera para votar en elecciones municipales, adelantándose a la tendencia

⁷⁹ Se publicó en el Diario Oficial del Estado de San Luis Potosí el 5 de septiembre de 1848.

⁸⁰ Documentos y Testimonios de Cinco Siglos, Derechos Humanos, Compilación, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Colección Manuales, México. 1991 p. 39.

nacional que hasta 1953 les otorgó el sufragio. El 10 de enero de 1923 se instituyó la autonomía universitaria a la visión política del Gobernador don Rafael Nieto, dando un paso trascendental para la creación de instituciones autónomas que requieren de un régimen específico para cumplir cabalmente sus atribuciones.

El 20 de noviembre de 1996 se publicaron adiciones y reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, la que dio albergue en su artículo 17 a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, como un Organismo de Defensoría Social.

D) Procuraduría Federal del Consumidor

La Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), creada en 1975, comenzó a funcionar al año siguiente, “si bien de una naturaleza diferente –como dice el autor Jorge Carpizo- tiene finalidades comunes a la defensa de los derechos de los individuos, aunque no primordialmente frente al poder público”.⁸¹ Así, en 1975 se creó la Procuraduría Federal del Consumidor, teniendo como finalidad la defensa de los derechos de los individuos, pero no necesariamente frente al poder público. México es el segundo país latinoamericano con una Ley Federal de Protección al Consumidor y el primero en crear una Procuraduría. La experiencia mexicana es importante, especialmente para los países que empiezan a trabajar en la protección de los derechos de los consumidores.

El 5 de febrero de 1976, la Ley Federal de Protección al Consumidor enriquece los derechos sociales del pueblo mexicano, que por primera vez establece derechos para la población consumidora y crea un organismo especializado en la procuración de justicia en la esfera del consumo. Nacen así el Instituto Nacional del Consumidor⁸² y,

⁸¹ Carpizo, Jorge. “Derechos Humanos y *Ombudsman*”, *Op. cit.* p. 4.

⁸²El Instituto Nacional del Consumidor o INCO, era una Institución que, junto con la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), trabajaban en conjunto para denunciar abusos de que los consumidores eran víctimas, pero, a diferencia de esta última, que se encarga de llevar a cabo las instancias legales, el INCO se encargaba solamente de orientar a los consumidores. El 24 de diciembre de 1992, el Presidente Carlos Salinas de Gortari decidió que ambas dependencias se duplicaban, por lo que “fusionó” ambas instituciones: el Inco y la Profeco para integrar funciones como el trámite y conciliación de quejas y denuncias, la emisión de resoluciones administrativas, el

después, la Procuraduría Federal del Consumidor, se crea como organismo descentralizado de servicio social, personalidad jurídica y patrimonio propio con funciones de autoridad administrativa encargada de promover y proteger los intereses del público consumidor. La institución contaba ya en 1982 con 32 oficinas en las principales ciudades del país. Su misión: promover y proteger los derechos del consumidor, fomentar el consumo inteligente y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. Su visión: ser una institución efectiva en la promoción de una cultura de consumo inteligente y en la aplicación de la ley. Tiene como objetivos proteger los derechos del consumidor, promover los derechos del consumidor, fomentar una cultura de consumo inteligente, procurar la equidad en las relaciones de consumo, procurar la seguridad jurídica en las relaciones de consumo, eficientar el desempeño institucional.

Las líneas estratégicas Institucionales con que cuenta la PROFECO son las de prevenir y corregir prácticas abusivas en las relaciones de consumo; fortalecer el poder de los consumidores brindándoles información y asesoría; desarrollar proveedores conscientes e informados para que ejerzan sus derechos y cumplan sus obligaciones con los consumidores; Incidir en la política regulatoria y mantener actualizado el marco jurídico que tenga impacto en las relaciones de consumo; propiciar y vigilar el cumplimiento de la normatividad por los proveedores; procurar la solución de las diferencias entre consumidores y proveedores; contribuir a la reducción de los riesgos de corrupción; fomentar la transparencia o eficientar las políticas de transparencia; eficientización del desempeño Institucional.⁸³

registro de contratos de adhesión, la protección técnico-jurídica a los consumidores, la verificación y vigilancia de Normas Oficiales Mexicanas, pesas y medidas, instructivos y garantías; la supervisión de precios oficialmente autorizados, establecidos o concertados, las acciones de grupo, la disposición de publicidad correctiva; la organización y capacitación de los consumidores y la educación para el consumo.

⁸³<http://www.profeco.gob.mx/profeco/profeco.asp>.

E) La Dirección General de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación

EL surgimiento dinámico de una cultura mexicana impulsó a la Secretaría de Gobernación a crear en 1989 la Dirección General de Derechos Humanos⁸⁴ el 13 de febrero de 1989. Ésta dependencia fue la más cercana a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Un año más tarde, el 6 de junio de 1990 nació por Decreto presidencial una institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyéndose como un Organismo Desconcentrado de dicha Secretaría.

Era el primer lunes de diciembre de 1988. Aproximadamente a las diez de la mañana una manifestación proveniente de San Luis Potosí lanzaba consignas por la liberación de varios presos políticos. El nuevo interlocutor para atender este reclamo era la Dirección General de Derechos Humanos. Una oficina del segundo piso en el propio edificio del Secretario de Gobernación, con una infraestructura humana y material por crearse, se lanzaba al gran reto de responder a los distintos llamados y denuncias en un universo que pronto comenzaría a ganar la atención de organismos no gubernamentales nacionales, de varios países y de algunas instancias de las organizaciones de las Naciones Unidas y de los Estados Americanos.

El desafío al que se sometería esta Dirección General era enorme. Por lo demás, en México había sólo unos cuantos referentes en materia de Derechos Humanos. Eran pocos y contados los Organismos No Gubernamentales de Derechos Humanos. Sin embargo, en todos los puntos del territorio mexicano había agravios serios en materia de procuración de justicia, la tortura se había convertido en un *modus vivendi* y *operandi*. La Dirección sentó las bases para el nuevo orden no jurisdiccional en materia de Derechos Humanos. En su año y medio de existencia contribuyó a sensibilizar a distintos actores gubernamentales y no gubernamentales para atender de manera contundente los reclamos en este campo. De esta forma, impulsó la liberación de 1,411 personas acusadas por móviles políticos y sociales; sentó las bases institucionales para

⁸⁴ Diario Oficial de la Federación, 13 de febrero de 1989, pp. 23-24.

atender el problema de los desaparecidos; intervino en varios casos de tortura; comenzó programas de capacitación en materia de Derechos Humanos; hizo frente a un entorno internacional donde México se veía afectado por un contexto interno de impunidad y agravios a grupos y personas. Fue poco el tiempo, pero bastó para sentar las bases para una política y cultura de los Derechos Humanos en el país.⁸⁵

A la Dirección General de Derechos Humanos, correspondía:⁸⁶

- I) Proponer aquellos programas que promuevan e impulsen, dentro del marco de la Carta Internacional de Derechos Humanos, el cumplimiento de los acuerdos signados por nuestro país;
- II) Proponer proyectos de iniciativas, programas, acciones y mecanismos que contribuyan a la planeación de la política de Derechos Humanos en nuestro país;
- III) Proponer las medidas necesarias que tiendan a la salvaguarda de los Derechos Humanos;
- IV) Establecer los mecanismos de enlace y coordinación con entidades, instituciones y organismos públicos o privados, para promover la aplicación y respeto de los Derechos Humanos;
- V) Recibir y atender las quejas administrativas que sobre violación de los Derechos Humanos presenten los particulares o las instituciones públicas o privadas y proponer al titular del ramo las acciones necesarias para su inmediata resolución;
- VI) Poner a consideración de su superior jerárquico los programas tendientes a la capacitación ciudadana en la promoción y salvaguarda de los Derechos Humanos;
- VII) Proporcionar apoyo técnico y asesoría sobre los instrumentos internacionales de Derechos Humanos a las personas, entidades,

⁸⁵ Sáenz Carrete, Erasmo. "El primer esbozo del *Ombudsman* Federal: la Dirección General de Derechos Humanos (1988-1990)". www.difusioncultural.uam.mx/revista/mar2002/saenz.html.

⁸⁶ Diario Oficial de la Federación, 13 de febrero de 1989, pp. 23-34.

instituciones y organismos relacionados con la promoción y defensa de los Derechos Humanos;

VIII) Representar, por conducto de su titular, al secretario y coordinar los trabajos de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados; y

IX) Las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyan, así como aquellas que le confiera el titular del ramo.

Cabe señalar que cuando se creó la Dirección General de Derechos Humanos, en esa misma Secretaría, no se cuestionó esa adscripción, aunque esta ubicación no afectó en ninguna medida su capacidad para actuar con plena independencia, apegándose totalmente al orden jurídico avanzado en la protección de los Derechos Humanos.⁸⁷

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

El 1º de agosto de 1990 el entonces gobernador constitucional del Estado de Baja California, sometió a consideración del Congreso una iniciativa de ley a través de la que proponía la creación de la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana.

Así, se creó la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana como un Organismo de carácter administrativo de participación ciudadana, dotado de autonomía plena, presupuestaria y reglamentaria, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Se encargará de velar por la legalidad en todos los aspectos de la administración pública, promover la justicia y asegurar el respeto de los Derechos Humanos en todo lo que aquélla intervenga. Estará investida de autonomía reglamentaria entendida como la potestad de darse sus propias normas y disposiciones jurídicas, expedidas por medio de su órgano administrativo competente para estructurar su organización y funcionamiento.

⁸⁷ Madrazo, Jorge. "Precisiones sobre algunas opiniones relacionadas con la naturaleza y función de la Comisión Nacional de Derechos Humanos". México. FCE. 1993. pp. 11-16.

Sus funciones son, entre otras, recibir las quejas que formulen los particulares sobre de los actos de los servidores públicos contrarias a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deban observar en el desempeño de su empleo, cargo u comisión; determinar su procedencia y sustanciar los procedimientos pertinentes a su tramitación, en coordinación con las autoridades encargadas de investigar y sancionar las faltas administrativas de los servidores públicos, conforme a la legislación orgánica que corresponda. Asimismo, recibir, investigar y atender las quejas y denuncias que le presenten los afectados, sus familiares o las organizaciones sociales que los representen sobre posibles violaciones a los Derechos Humanos.

Su misión, es garantizar la vida o la convivencia libre de discriminación; la promoción, el fortalecimiento y la defensa eficaz de los Derechos Humanos, atendiendo los principios de justicia, dignidad y equidad. Cumpliendo con honestidad y transparencia el compromiso social de brindar a la población un servicio de calidad y calidez; mediante personal altamente capacitado, integrado y en continuo desarrollo. Su visión, es ser un organismo reconocido institucional y socialmente por su alta credibilidad y autoridad moral, que con su profesionalismo y capacidad organizada logra la vigencia de los Derechos Humanos en forma progresiva e integral en el quehacer de las autoridades y en beneficio de una mejor calidad de vida de la población en Baja California.

G) La Procuraduría Social del Distrito Federal

A través de un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de 1989 se creó la Procuraduría Social como Órgano Desconcentrado del Departamento del Distrito Federal y con instancia de participación ciudadana, expedita, gratuita y sin formalidades procedimentales,⁸⁸ con la finalidad de contribuir a que los actos de las autoridades del D.F. fueran legales. Algunos autores consideran que la Procuraduría Social del Distrito Federal tiene su origen en un estudio realizado por Diego Valadés, que se intitula “Un proyecto para garantizar el acceso a la justicia” y que fue publicado

⁸⁸ Acuerdo que crea la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, 25 de enero de 1989, p.1.

por la UNAM, en el tomo III, de los Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio, en sus 30 años como investigador de las ciencias jurídicas, publicado en 1988.⁸⁹ En la presentación de dicho texto se retoman las diferentes reformas de las leyes con el propósito de superar la rigidez del sistema jurídico mexicano. Se expresan diez razones o sinrazones que han mantenido al individuo alejado de los órganos de la justicia, los cuales van desde el desconocimiento de las normas, experiencias desfavorables directas o indirectas, en cuanto a las resoluciones de los órganos de justicia pasando por las formas de autocomposición de los conflictos hasta llegar al desistimiento en procesos, ya iniciada por la complejidad de las normas y propone lo que pudieran ser las bases para la creación de una Procuraduría del Ciudadano en México.

Así pues, la Procuraduría Social del Distrito Federal es un Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y tiene principalmente dos funciones sustantivas: ser una instancia accesible a los particulares, para la defensa de los derechos ciudadanos relacionados con las funciones públicas y prestación de servicios a cargo de la administración pública del Distrito Federal y procurar el cumplimiento de la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal a través de los diferentes servicios y procedimientos que esta ley establece, y realizar la función de amigable composición en materia de arrendamiento habitacional. En el desempeño de sus funciones no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno. Tiene por objeto ser una instancia accesible a los particulares, para la defensa de los derechos relacionados con las funciones públicas y prestación de servicios a cargo de la Administración Pública del Distrito Federal, a efecto de que la actuación de la autoridad se apegue a los principios de legalidad, imparcialidad, eficiencia, honestidad, oportunidad y demás principios establecidos en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; así como de los derechos sociales; exceptuando lo referente a las materias electoral, laboral, responsabilidad de servidores públicos, Derechos Humanos, así como los asuntos que se encuentren sujetos al trámite jurisdiccional. También será su objeto procurar y coadyuvar al cumplimiento de la Ley sobre Régimen de Propiedad

⁸⁹ Se puede consultar en la página <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/643/44.pdf>.

en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, a través de los diferentes servicios y procedimientos que esta ley establece; y realizar la función de la amigable composición en materia de arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda.

Los procedimientos que se sigan ante la Procuraduría deberán ser ágiles, expeditos y estarán sólo sujetos a las formalidades esenciales que se requieran para la investigación de la queja y se seguirán además bajo los principios de buena fe y concertación, procurando en lo posible el contacto directo y personal con los quejosos y servidores públicos para evitar la dilación de las comunicaciones escritas. La presentación de las quejas o inconformidades presentadas no requerirán de formalidad alguna. En ningún momento la presentación de una queja o inconformidad ante la Procuraduría interrumpirá la prescripción de las acciones judiciales o recursos administrativos previstos por la legislación respectiva.

H) La CNDH. Evolución histórica de su marco normativo⁹⁰

a) Primera etapa: 1990-1992. Organismo Desconcentrado. El 5 de junio de 1990 se creó un Organismo Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación: “Comisión Nacional de Derechos Humanos”, que tenía como misión la protección de los Derechos Humanos de mexicanos y de los extranjeros que se encontraran en el territorio nacional. Así, la Comisión conformó el llamado en México “Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección a los Derechos Humanos”.

El Doctor Jorge Carpizo, después de haber sido Secretario de Gobernación, sostuvo que “al adquirir rango constitucional la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no intenta convertirse en súper tribunal, no pone en peligro y tampoco pretende rebasar la legalidad institucional en su lucha por la dignidad del hombre”.⁹¹

⁹⁰Goslinga Remírez, Lorena, Adrián Hernández García, Mauricio I. Ibarra Romo. “Evolución del marco normativo del *Ombudsman* nacional mexicano; 1990-2002”. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México 2002.

⁹¹Pérez Nieto Castro, Leonel. “Boletín Mexicano de Derecho Comparado”, nueva serie, año XXXII, núm. 96, septiembre-diciembre de 1999, p. 105.

El Decreto presidencial que creaba la Comisión Nacional de Derechos Humanos hacia referencia a la misma como el Órgano responsable de proteger y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos, teniendo el Estado la obligación de preservar el orden, la paz y la estabilidad social del país, salvaguardando el pleno ejercicio de las garantías individuales y la vigencia del principio de legalidad en la ejecución de las atribuciones de los órganos de gobierno, aunque no se previó el procedimiento para el trámite de las quejas, así como el carácter de sus resoluciones, lo que fue hecho después.

Se señalaban las facultades presidenciales para nombrar a la mayoría de los integrantes de la Comisión Nacional (al Presidente, a los Consejeros y al Secretario Técnico) y el que únicamente al Ejecutivo Federal se rendirían los informes semestrales sobre el desempeño de la Comisión Nacional y los resultados de las acciones que se tomaron.

En el decreto se delimitaron las atribuciones del Presidente y del Consejo, aunque no se precisó la instancia que expediría la normatividad que la regulara, por lo que dicho Consejo elaboró su Reglamento Interno, señalándose que la Comisión Nacional debía contar con Reglamento en el que se señalara la estructura orgánica y funcional, así como sus atribuciones, la competencia de sus órganos y el procedimiento que se seguiría para tramitar la queja; así como para la elaboración de dictámenes y formular recomendaciones a los servidores públicos y autoridades que hubiesen vulnerado Derechos Humanos.

Así, en el artículo 1º del Reglamento Interno se identificó a los Derechos Humanos con las garantías individuales y sociales consagradas en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los instrumentos internacionales suscritos por nuestro país, plasmándolos con una visión iuopositivista. En el artículo 2º fueron definidos como aquellos “inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano”.

En el mismo Reglamento se establecieron límites a la competencia de la Comisión Nacional, lo cual no fue establecido en el Decreto que la creó. Tal es el caso de las restricciones para intervenir en asuntos relacionados con sentencias definitivas y aspectos jurisdiccionales; en los que existiera controversia individual o colectiva entre trabajadores y patrones, salvo que se tratara de conflictos en los que tuviera intervención alguna autoridad administrativa y se diera el supuesto de una violación a las garantías individuales y sociales, y la calificación de elecciones, exceptuándose las violaciones a las garantías individuales cometidas en los procesos comiciales, siempre y cuando la intervención de la Comisión se diera con antelación a que los organismos competentes en la materia emitieran su resolución definitiva.

Estas limitaciones aún prevalecen, salvo algunas cuestiones que se han introducido a partir de que la Comisión Nacional fue incluida en la Constitución Política.⁹²

Así, pues, el procedimiento para la recepción, tramitación y resolución de las quejas presentadas fue regulado en la expedición de su Reglamento Interno.

En el Reglamento se estableció que la Comisión sería competente para conocer de todas aquellas violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que fueran cometidos por una autoridad o servidor público, con la anuencia o la tolerancia de alguna autoridad o servidor público, o por negligencia imputable a estos últimos.

La Comisión podría iniciar el procedimiento de investigación respectivo, ya fuera de oficio o por queja presentada por cualquier persona que tuviera conocimiento de violaciones a los Derechos Humanos.

Destaca la importancia de la fuerza moral más que jurídica, de la Comisión, toda vez que si se trataba de autoridades ajenas al Ejecutivo Federal, difícilmente podría

⁹² Goslinga Remirez, Lorena, Evolución del marco normativo del *Ombudsman*. *Op. cit.* p. 33-34.

fincárseles responsabilidad alguna por no atender una petición formulada por un Organismo Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, ello representó un avance significativo para la protección de los Derechos Humanos, pues sentó las bases para el principio de colaboración con la Comisión Nacional. El procedimiento seguido por la Comisión para la atención de las quejas era bastante sencillo y ágil, pues, en términos de lo establecido en el propio Reglamento, se evitaba caer en prácticas burocráticas y formalistas a efecto de procurar alcanzar una solución rápida al problema planteado.⁹³

b) Segunda etapa. 1992-1999. Organismo Descentralizado. El 19 de noviembre de 1991, El Ejecutivo Federal presentó una iniciativa⁹⁴ para elevar a rango constitucional a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y crear un sistema no jurisdiccional de protección y defensa de tales derechos en toda la República. El objetivo de la propuesta fue estatuir al más alto nivel normativo la existencia y funcionamiento de instituciones que, en los diferentes niveles de gobierno, coadyuvaran a materializar uno de los propósitos fundamentales del Estado, es decir, promover y preservar los Derechos Humanos y garantizar su ejercicio pleno.

En la exposición de motivos de la iniciativa en comento el Presidente destacó la necesidad de construir una nueva relación del Estado con la sociedad por la vía del derecho: único medio que da permanencia efectiva a la transformación, fomenta la dignidad y libertad de cada uno y da sustento firme a la promoción de la justicia. Señaló que la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se inscribió no sólo en ese cambio, sino también en el marco de la cooperación internacional para enfrentar asuntos de interés recíproco, ya que, mediante la firma de diversas convenciones que preveían el respeto a los derechos y libertades básicos y la obligación de garantizar su libre y pleno ejercicio, México estaba comprometido en la promoción, protección y defensa de los Derechos Humanos.⁹⁵

⁹³ *Ibidem* p. 36.

⁹⁴ Algunos diputados criticaron el hecho de que la Comisión fuera creada por Decreto presidencial, en virtud de que se vería afectada su independencia, en la inteligencia de que en algunos países el *Ombudsman* fue creado por el Parlamento y no por el Ejecutivo.

⁹⁵ Goslinga Remírez, Lorena "Evolución del marco normativo del *Ombudsman*", *Op. cit.* p. 39.

A partir de la lectura del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos del día 23 de junio de 1992, se desprende que la discusión del proyecto de Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se centró, esencialmente, en los temas relativos a la independencia y autonomía de la Comisión Nacional; su estructura, organización interna y funciones, y su ámbito competencial. Por cuanto hace a la independencia y la autonomía, se propusieron que la Comisión Nacional de Derechos Humanos fuese definida en el texto mismo de la ley como un Organismo Público Autónomo.

Otro aspecto del proyecto fuertemente cuestionado fue el concerniente a la facultad que el Presidente de la República tendría para proponer a la Cámara de Senadores a las personas que ocuparían los cargos de Presidente y Consejeros de la Comisión. Dicha facultad fue tachada de absurda en virtud de que era precisamente en el ámbito de las dependencias del Ejecutivo donde se generaba el mayor número de violaciones a los Derechos Humanos. Según se dijo, el *Ombudsman* debería ser un auténtico representante de la sociedad civil y no del Ejecutivo, por lo que tal circunstancia tendría que verse reflejada en la ley, garantizándole absoluta independencia e imparcialidad.⁹⁶

Después del primer aniversario de la Comisión Nacional, el Consejo instruyó al Presidente del Organismo para que preparara un proyecto de Ley Orgánica de la CNDH, el cual se presentó al Presidente de la República y a través de una reforma, propuso constitucionalizar a la Comisión, lográndose así que al apartado B, del artículo 102 constitucional, se agregara la figura del *Ombudsman*.⁹⁷ De esta forma es que la figura se consolidó en el orden jurídico mexicano y el 29 de junio de 1992 se publicó la Ley, aprobada por el Congreso de la Unión, la cual precisó que la Comisión Nacional era un Organismo Descentralizado, con personalidad jurídica propia y patrimonio propios; se le otorgó la facultad de elaborar su anteproyecto de presupuesto; la designación del Presidente de la misma era hecha por el Presidente de la República y sometida a aprobación del Senado y, en sus recesos, de la Comisión Permanente del

⁹⁶ *Ibidem*, p. 40.

⁹⁷ Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1992.

Congreso de la Unión. Con claridad se establecieron sus atribuciones, entre las cuales sobresalía la formulación de recomendaciones públicas autónomas.⁹⁸

c) Tercera Etapa. 1999 a la actualidad. Organismo Constitucional Público Autónomo. La autonomía y ampliación de las funciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos fueron temas recurrentes durante el debate parlamentario suscitado tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores con motivo de la reforma al artículo 102, de la Carta Magna, por la que se elevó a rango constitucional a dicho Organismo; situación que también se presentó al momento de discutir y aprobar la ley que lo regiría.

Por ello, en el mismo debate, legisladores de ambas Cámaras manifestaron que, no obstante que la aprobación de las iniciativas en cuestión representaría un avance significativo en la construcción de una cultura de respeto a los derechos fundamentales en nuestro país, se trataba tan sólo del primer paso de un largo camino. Derivado de lo anterior y con base en la experiencia obtenida a lo largo de cinco años de funcionamiento de la Comisión Nacional, el 14 de octubre de 1997 Diputados del grupo parlamentario del Partido del Trabajo y de Acción Nacional presentaron iniciativas de reformas y adiciones a artículos de la Constitución y de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a partir de la revisión de todas ellas se desprende que su propósito fundamental consistía en fortalecer la autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como ampliar sus funciones, a efecto de incrementar la eficacia de sus resoluciones y recomendaciones en beneficio de su encomienda esencial, es decir, la protección efectiva de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano. Se elaboró el proyecto de Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

“Artículo 102.

A. [...]

⁹⁸ Gaceta de la CNDH 92/24, julio de 1992, pp. 9-27.

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que ampara 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. Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas”.⁹⁹

Aceptado el proyecto, el Decreto se publicó el 13 de septiembre de 1999 en el Diario Oficial de la Federación.

Otro aspecto relevante en la iniciativa consistió en reconocer el carácter autónomo en la gestión de la Comisión Nacional, ya que, desde la reforma de septiembre de 1999, se trataba de una institución de derecho público dotada de tal naturaleza por disposición de la Carta Magna. También, en la iniciativa en comento se contemplaron algunas modificaciones a las disposiciones concernientes a la elección del Presidente de la Comisión Nacional por parte del Senado, los requisitos y el perfil que debería reunir para ser nombrado, así como su duración en el cargo, a fin de garantizar a la sociedad mexicana un desempeño lo más imparcial y objetivo posible del *Ombudsman*.¹⁰⁰

Ahora, en ese camino por el que ha transitado, la CNDH, el 12 de junio del 2002 se promulgó por unanimidad por el Congreso de la Unión la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, no obstante, transcurrieron los años para que se estableciera en los artículos 6º y 8º de la Constitución el derecho de acceso a la información gubernamental y el derecho de

⁹⁹ Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, martes 22 de diciembre de 1998.

¹⁰⁰ Goslinga Remírez, Lorena. *Op. cit.* p. 238.

petición. Por lo que, en términos de la citada Ley se obligó a proporcionar la información para todas las entidades públicas, en las que se incluía a los Órganos Autónomos, tales como el IFE, el Banco de México y por lo tanto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mismos que deberían integrarlo a sus Reglamentos, lo que se contemplaba por el hecho de rendir cuentas y de que el derecho de tener acceso a ella constituye uno de los Derechos Humanos, hoy en día más importantes.

Por su parte, el Ejecutivo, casi simultáneamente a la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, creó el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 2002. El Programa señalaba el compromiso por parte del Ejecutivo de prevenir actos de corrupción a través de una ética de servicio, de programas, sistemas y procedimientos transparentes y sencillos y de personal debidamente calificado. A partir de 2003, la evaluación de estos programas se realizó a través del Indicador de Seguimiento de Transparencia (IST), que evaluaba de manera integral los esfuerzos que realizaban las instituciones en sus trabajos de transparencia y anticorrupción. Para el año 2004, 161 instituciones del Gobierno Federal contaban con Programas Operativos de Transparencia y Combate a la Corrupción. En este sentido, una de las preocupaciones del Ejecutivo fue la de poder generar acuerdos con la sociedad y con otros organismos, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, intentando promover una cultura de combate a la corrupción. La transparencia y el acceso a la información pública gubernamental han favoreciendo la creación de canales de comunicación entre las instituciones del Estado y la sociedad, los cuales han permitido, incluso a través de los medios electrónicos como en el caso de la Comisión Nacional que la ciudadanía realice un escrutinio crítico, bien formado y periódico sobre el ejercicio gubernamental.¹⁰¹

Ya para el 29 de noviembre de 2004, el Instituto Federal de Acceso a la Información y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos firmaron un convenio de

¹⁰¹ Escudero Morales, Pablo y José Galindo Rodríguez. "Transparencia y rendición de cuentas en la CNDH. Comisión Nacional de los Derechos Humanos". México. 2007. pp. 105 -106.

colaboración y uno de los puntos importantes de este acuerdo fue el de fomentar el intercambio de experiencias sobre el derecho de acceso a la información y los Derechos Humanos. Con este acuerdo se buscó promover y difundir la protección del derecho humano a la información, además de fomentar una verdadera cultura de transparencia.¹⁰²

Finalmente, y en esa evolución de la Comisión Nacional, el 8 de junio del 2003, el Consejo Consultivo de la misma aprobó el Estatuto del Servicio Civil de Carrera, con el afán de “establecer las bases para la plantación, organización, operación, desarrollo y control del servicio Civil de Carrera de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”.¹⁰³ Una definición del Servicio Civil de Carrera sería que puede considerarse como un sistema que garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso y la promoción en la CNDH, con base en el reconocimiento, la experiencia y el mérito, con el fin de impulsar la profesionalización de los servicios públicos para cumplir con la responsabilidad de defender y promover los Derechos Humanos en México.¹⁰⁴

Es preciso señalar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹⁰⁵ no nace por generación espontánea, sino que es producto de la evolución social y del crecimiento de sus necesidades, entre ellas, la protección de los Derechos Humanos, pues se ve que desde la creación de la Procuraduría de Pobres en 1847, ya existía la necesidad de su defensa, de ahí que después de una ola de organismos gubernamentales, en el ámbito local y que no son otra cosa que reclamos de la sociedad, se gestó, en todo este tiempo, la nueva corriente de defensa de los derechos provino de la periferia al centro y se consolidó con la creación de la Comisión.

¹⁰² *Ibidem*. pp. 105 -106.

¹⁰³ Artículo 1º del Estatuto del Servicio Civil de Carrera del Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En el artículo 3º, se estableció que el servicio es el instrumento administrativo, de carácter permanente y obligatorio, que se integra por los procesos de ingreso, evaluación, promoción, derechos, obligaciones, sanciones y capacitación de los servidores públicos.

¹⁰⁴ Tomada del Seminario “El Servicio Civil de Carrera y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, impartido por el Licenciado Agustín Bernal, celebrado en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el 26 de agosto del 2005.

¹⁰⁵ Chávez López, Alonso. “Los Derechos Humanos, el *Ombudsman* y la Comisión Nacional de Derechos Humanos: una visión global”, Op. cit. pp. 177 y 178.

I) La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se creó el 30 de septiembre de 1993, con el objeto de realizar acciones para la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los Derechos Humanos

Es el más joven de los organismos públicos de defensa de los derechos humanos que existen en México, los cuales tienen fundamento en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagró en la Ley Suprema de nuestro país la institución del Defensor del Pueblo.¹⁰⁶ Es un Organismo Público Autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los Derechos Humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es competente para conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los Derechos Humanos, cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o Comisión local en el Distrito Federal o en los órganos de procuración o de impartición de justicia cuya competencia se circunscriba al Distrito Federal. Todas las actuaciones y procedimientos que se sigan ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal deberán ser ágiles gratuitos y expeditos y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán además de acuerdo con los principios de buena fe, concentración y rapidez, procurando en la medida de lo posible el contacto directo y personal con los quejosos, denunciantes, las autoridades o servidores públicos, para evitar la dilación de las sanciones. La Comisión en el desempeño de sus funciones, en el ejercicio de su autonomía y en el ejercicio del presupuesto anual que se le asigne por Ley, no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno.

¹⁰⁶ <http://www.cd hdf.org.mx>.

Capítulo Tercero

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Integración y el procedimiento de queja

I. Naturaleza Jurídica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

En un Estado democrático los Derechos Humanos legitiman y fundan al Estado mismo, es decir, los poderes funcionan al servicio de la garantía de los derechos fundamentales, lo que se traduce en un deber de impedir lesiones a los derechos de libertad y de satisfacer derechos sociales. Así, los Estados modernos circunscriben sus actuaciones a los límites establecidos por esos derechos, de tal forma que el equilibrio entre el ejercicio del poder público y el respeto a los derechos fundamentales posibilitan la construcción de las comunidades políticas.

Al ser la protección de los derechos fundamentales la base de legitimidad de los estados de derecho contemporáneos, se estima que su satisfacción exige acumular dispositivos de garantía complementarios y alternativos. Así, además de la tradicional vía jurisdiccional de protección, existe la vía no jurisdiccional para garantizar, de manera ágil y menos formalista, el acatamiento de los agentes del Estado a los límites establecidos por los Derechos Humanos. La primera expresión de esta vía la representó el *Ombudsman* sueco, figura creada como representante del Parlamento para vigilar la actuación del Ejecutivo. Como su nombre lo indica, es el representante o mandatario del propio poder Legislativo, son los ojos que levantan los velos que cubren la actuación de las autoridades administrativas.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Serrano, Sandra. "Análisis del perfil requerido para el titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos documento de trabajo". Edición de Juan Salgado, septiembre 2004, p. 2. publicado por "Fundar", centro de análisis e Investigación. Fundar es una organización independiente, plural e interdisciplinaria dedicada a la investigación, capacitación y difusión de temas relacionados con la democracia y la participación ciudadana. Este documento fue preparado como parte del programa observatorio ciudadano de organismos públicos de derechos humanos, financiado por la fundación John D. and Catherine t. MacArthur. <http://www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/pdf/Perfil%20del%20ombudsman.pdf>

La naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra establecida en el artículo 2º de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que para el efecto señala lo siguiente:

“Artículo 2º. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano”

Para la debida comprensión de su naturaleza jurídica es conveniente analizar las tres etapas por las cuales ha transitado hasta llegar a la regulación actual:¹⁰⁸ a) La primera fase se inició con el Decreto Presidencial de 5 de junio de 1990 que creó la institución con esa denominación como un Organismo Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, por lo cual carecía totalmente de autonomía, se trataba de una dependencia de esa Secretaría de Estado. No obstante este muy modesto comienzo, debido a la dinámica labor de su primer Presidente, el destacado constitucionalista mexicano Jorge Carpizo, la institución adquirió de manera paulatina en la práctica una vigorosa autonomía de hecho, que se le permitió realizar sus funciones de tutela y promoción de los Derechos Humanos frente a las autoridades públicas de todo el país, tarea nada sencilla debido a la falta de un instrumento jurídico adecuado a la importancia de las atribuciones que adquirió en la realidad. Sin embargo debe destacarse que a pesar del carácter subordinado de la institución se le otorgó la facultad para redactar su Reglamento Interno, el cual fue elaborado por el Consejo entre los días del 18 de junio al 9 de julio del propio año de 1990. Tanto en el Decreto presidencial mencionado como en el citado Reglamento se encuentra el germen de la regulación jurídica posterior.

¹⁰⁸ Soberanes Fernández, José Luis, Luis García López-Guerrero, Jorge Mena Vázquez (coordinadores). “Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”. Comandada y Concordada. Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Centro Nacional de Derechos Humanos. México, 2005. pp. 29-32.

La segunda etapa se advierte en la reforma al artículo 102, de la Constitución Federal que en su texto original únicamente regulaba a la Procuraduría General de la República y al Ministerio Público Federal, pero en virtud del decreto legislativo publicado el 28 de enero de 1992, se le agregó un apartado en el cual se consagró la existencia de organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los cuales debían regularse por el Congreso de la Unión y por las Legislaturas de los Estados de acuerdo con sus respectivas competencias y con apoyo en los lineamientos constitucionales. El precepto constitucional debe considerarse con un avance considerable respecto a la regulación establecida por el modelo Decreto presidencial, ya que eleva estos organismos a nivel de texto fundamental, aún cuando defectuosa en su redacción, pues en la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente se advertía el propósito de otorgar autonomía a los propios organismos, se incurrió en el grave error que llega a la inconsistencia, de señalar que formularían Recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, cuando la autonomía debió conferirse a las citadas instituciones y no a sus Recomendaciones, puesto que esto último carece de sentido.

Aún cuando se encuentra implícito en las funciones que se atribuyen a dichos instrumentos tutelares, y al modelo escandinavo del *Ombudsman*, debió haberse señalado expresamente que son organismos no jurisdiccionales, ya que no obstante el tiempo transcurrido, se advierte incertidumbre, porque se han formulado dudas sobre la naturaleza de sus Recomendaciones en razón de que algunos sectores sociales y públicos señalan la necesidad de convertirse en obligatorias, lo que transformaría a dichos organismos en verdaderos tribunales desvirtuando su naturaleza jurídica.

El artículo 2º del texto original de la Ley de 1992 es muy similar al actual, tanto por lo que respecta a la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional como a sus funciones, pero en cuanto a que la primera la consideraba como Organismo Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, la doctrina predominante consideró que la Comisión Nacional debería considerarse como un

Organismo Descentralizado Autónomo del Estado, de manera similar a la autonomía otorgada a las Universidades públicas por el artículo 3º Constitucional.

Esta característica se reforzaba en cuanto la citada Ley establecía la designación del Presidente de la Comisión por el Jefe del Ejecutivo Federal con aprobación del Senado, o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, así era el sistema que entonces se seguía para el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; dicho Presidente no podía ser destituido o sujeto a responsabilidad, sino de acuerdo con lo dispuesto por el título IV, de la Carta Fundamental (responsabilidad de los servidores públicos) además el artículo 54 de este ordenamiento disponía y todavía dispone que “ninguna autoridad o servidor público dará instrucciones a la Comisión Nacional” con motivo de los informes públicos que tiene la facultad y obligación de rendir. Una de las características esenciales de los Organismos No Jurisdiccionales establecidos de acuerdo con el modelo del *Ombudsman* es el de no estar subordinados directa ni indirectamente a los órganos de gobierno que los ha designado, tampoco con cualquier otro, pero deben colaborar con éstos de manera independiente.

La tercera etapa en cuanto a la naturaleza jurídica de la CNDH se consolidó con la reforma al citado apartado B, del artículo 102 constitucional, por Decreto legislativo publicado en el Diario Oficial el 13 de septiembre de 1999, después de una amplia discusión pública. Las modificaciones más significativas se introdujeron con relación a la Comisión Nacional, a cuyo nombre se le confirió nivel constitucional y además se estableció que “contará” con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios”, estos dos últimos ya reconocidos por el texto original de Ley reglamentaria. Además se estableció el régimen del nombramiento y la duración el cargo del Presidente de la Comisión anteriormente, como se ha previsto, se regulaba en la ley reglamentaria.

Con objeto de reforzar la autonomía de la Comisión se suprimió la intervención del Presidente de la República en esa designación, pues existía una fuerte corriente de

opinión que consideraba que la participación del Jefe del Ejecutivo afectaba la independencia de la misma, por lo que actualmente y de acuerdo con la reforma constitucional, corresponde directamente al Senado de la República ese nombramiento, para lo cual es necesario el voto de la mayoría de las dos terceras partes de los miembros presentes o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. El cargo tiene una duración de 5 años, en lugar de los 4 anteriores y se permite una reelección.

Ahora, es preciso mencionar que la primordial función que desempeña la Comisión es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano, lo cual lleva a cabo a través del procedimiento de queja y en caso de resolver que efectivamente se vulneraron Derechos Humanos, procede a emitir la recomendación correspondiente. Pero también desarrolla una labor importante en la promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos, a través de cursos de capacitación a través de su personal en diversos sectores de la sociedad, realización de visitas guiadas, publicación de libros, trípticos, teniendo en cuenta que en México la cultura de los Derechos Humanos aún es muy deficiente y que se tiene que trabajar en ello, en esa lucha por un verdadero respeto a los Derechos Humanos.

II. Su regulación en el Decreto de creación

Así, el 6 de junio de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y expresaba que:

“El Estado democrático moderno es aquel que garantiza la seguridad a sus ciudadanos y aquellos extranjeros que se encuentren en su territorio, respeta y hace respetar la ley, reconoce la pluralidad política y recoge la crítica, alienta a la sociedad civil, evita que se exacerben los conflictos entre

grupos y promueva la eficacia en sus relaciones con las diversas organizaciones políticas y sociales.

Que es obligación del Estado Mexicano preservar el orden, la paz y la estabilidad social del país, salvaguardando el pleno ejercicio de las garantías individuales y la vigencia del principio de legalidad en la ejecución de las atribuciones de los órganos de gobierno.

Que es facultad del poder Ejecutivo Federal la determinación de las políticas que aseguren la convivencia civilizada, el orden y la paz interna, bajo los principios de respeto al Estado de Derecho y a los que garantizan la armonía y cooperación internacionales.

Que la definición de políticas en materia de Derechos Humanos se encuentra históricamente contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como garantías individuales y garantías sociales. Que la observancia de políticas encaminadas al cumplimiento de los derechos humanos requiere de la atención y respuesta al más alto nivel.

Que a la Secretaría de Gobernación le corresponde conducir la política interior que compete al Ejecutivo Federal, incluyendo la coordinación y ejecución de acciones dirigidas a promover la salvaguarda de las garantías individuales.

Que atendiendo a dichos planteamientos se ha considerado conveniente crear un órgano desconcentrado adscrito al ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación con atribuciones en materia de derechos humanos”.¹⁰⁹

Y en el Decreto se establecía:

¹⁰⁹ Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación: Diario Oficial de la Federación, 6 de junio de 1990.

“Artículo Primero. Se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. La Comisión estará adscrita directamente al titular de la dependencia.

Artículo Segundo. La Comisión Nacional de Derechos Humanos será el órgano responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los Derechos Humanos. Con este propósito instrumentara los mecanismos necesarios de prevención atención y coordinación que garanticen la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional; esto último en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.”

El 28 de enero de 1992, al artículo 102 se le aumentó el apartado B, creándose de esta manera el llamado “Sistema de Protección Derechos Humanos”, quedando de la siguiente manera:

“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 y omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidores públicos, 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.¹¹⁰

En enero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la adición de un apartado B, al artículo 102, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. “El hecho de que inusualmente todos los partidos políticos representados en las Cámaras federales hubiesen estado a favor de la reforma constitucional, pone de manifiesto lo correcto del camino seleccionado”.¹¹¹

Ahora, en este punto en particular, cabría mencionar que cuando se creó la Comisión, se le debió denominar Defensoría Nacional de los Derechos Humanos en atención al papel que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le ha encomendado: la defensa, protección, estudio, observancia y divulgación de los derechos humanos, diferenciándola por ello de las distintas dependencias que llevan el nombre de Comisión y que no necesariamente cumplen con la función en materia de protección y defensa de los Derechos Humanos.

III. Adopción constitucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

La CNDH se creó por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de junio de 1990 y dos meses después se publicó su Reglamento (1º de agosto), en el cual se puntualizaron las facultades y competencias que le correspondían como Órgano Desconcentrado y fue para luchar contra el abuso de las autoridades; ello con base en la competencia que le confería su Ley (artículos 3º y 6º)¹¹² y su Reglamento Interno (artículos 16 a 18)¹¹³

Se puede decir que la reforma al artículo 102 constitucional, recoge la experiencia de la Comisión. En virtud de dichas experiencias y con fundamento en la

¹¹⁰ Decreto por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 1992.

¹¹¹ Madrazo, Jorge. “Derechos Humanos, El Nuevo Enfoque Mexicano”. Fondo de Cultura Económica. México. 1992. p. 58.

¹¹² Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de junio de 1992.

¹¹³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de noviembre de 1992.

naturaleza misma de la institución, el texto actual de dicho precepto determina expresamente las excepciones a la competencia asignada a la CNDH, que se refieren, a saber: a las materias electoral, laboral y jurisdiccional.¹¹⁴

La Cámara de Diputados recibió la iniciativa del Presidente de la República y para su estudio y dictamen la turnó a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos. Para el efecto de enriquecer la información de los legisladores relacionado con la iniciativa se invitó a comparecer ante ambas Comisiones legislativas al entonces Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos Jorge Carpizo. Los integrantes de las Comisiones manifestaron que el propósito de dar rango constitucional a las instituciones protectoras de Derechos Humanos respondía a la necesidad de combatir la impunidad, el abuso, la arbitrariedad, la prepotencia y los excesos cometidos por algunas autoridades.

Podría decirse que en la parte última del inciso B, así como en el transitorio segundo del Decreto de adiciones, ambos del artículo 102 constitucional, se establece la obligación de que las legislaturas de los Estados, en su correspondiente ámbito de competencia, dentro de un plazo no mayor a un año, establezcan organismos de protección de los Derechos Humanos, los cuales podrán ser revisados por la Comisión en sus Recomendaciones, acuerdos u omisiones; este sistema y facultad de atracción de la misma establece la creación de lo que el doctor Jorge Carpizo ha dado en llamar "Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos".¹¹⁵

Cabe señalar que sería necesario reformar el apartado B, del artículo 102 Constitucional para establecer la facultad de atracción que tiene la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuando se trate de una presunta violación a Derechos Humanos que por su naturaleza trascienda el interés de la entidad federativa e incida en la opinión pública nacional, siempre y cuando la naturaleza del asunto resulte de especial gravedad, por ser una situación de relevante trascendencia y que no sólo debe

¹¹⁴ Véase la "Exposición de motivos de la iniciativa de adiciones al artículo 102 constitucional, presentada por el titular del Ejecutivo Federal al H. Congreso de la Unión".

¹¹⁵ Carpizo, Jorge. "Análisis del artículo 102 constitucional". ponencia presentada el 18 de enero de 1993 en el Segundo Seminario de Actualización Jurídica. México. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1993.

conocerse por ese organismo local, de conformidad con su Ley y su Reglamento Interno.

Así pues, con su constitucionalización, la Comisión Nacional asegura su permanencia y logra un gran triunfo para la institución del *Ombudsman*; que no es un remedio milagroso para evitar todas las arbitrariedades o un sanalotodo como se ha expresado, pero si es un valioso auxiliar para alcanzar una mejor justicia y un buen instrumento en la lucha contra la impunidad.¹¹⁶

IV. Estructura Orgánica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

La Comisión Nacional realiza las funciones que le han sido encomendadas por disposición constitucional y para ello cuenta con una estructura que se encuentra conformada de la siguiente manera: un Presidente, una Secretaria Ejecutiva, hasta cinco Visitadores Generales (los que hasta el día de hoy funcionan), así como el número de Visitadores Adjuntos y el personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones. Asimismo, contará con un Consejo Consultivo.

Comenzando por la Presidencia, es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional y está a cargo de un Presidente, (actualmente es el Dr. José Luis Soberanes Fernández), a quien le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley de dicha Institución, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.

Las Visitadurías Generales son los órganos sustantivos de la Comisión Nacional, los cuales realizarán sus funciones en los términos que establecen la Ley y su Reglamento y de conformidad con los acuerdos que al efecto suscriba el Presidente de la Comisión Nacional.

¹¹⁶ Carpizo, Jorge. "Derechos Humanos y *Ombudsman*". *Op. cit.* p. 84.

La Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo son órganos auxiliares de la Presidencia.

Cuenta con un Órgano Interno de Control que ejerce las facultades y atribuciones a que hacen referencia la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el Reglamento y las disposiciones legales aplicables y su titular será designado por el Presidente de la Comisión Nacional.

El Consejo Consultivo en sí, realiza seis funciones medulares y el autor Emilio Rabasa sostiene “seis son las funciones del Consejo y tres de ellas lo convierten en el Órgano Supremo de la Comisión, ya que le permiten definir los lineamientos generales de la actuación de la CNDH, aprobar su Reglamento Interno y dictar las normas internas de la institución, en las otras tres facultades señaladas, el Consejo “colabora con su Presidente: opina sobre el proyecto de informe anual, solicita información adicional sobre los asuntos en trámite y conoce del informe sobre el ejercicio presupuestal.¹¹⁷

De manera, que la aprobación del Reglamento y toda la normatividad interna, así como sus modificaciones o adiciones, son únicamente competencia del Consejo Consultivo; para ello el Presidente del mismo debe presentar las propuestas correspondientes para su discusión y aprobación y cuando se requiera la interpretación de cualquier disposición derivada del Reglamento, el Presidente de la Comisión Nacional someterá a consideración de dicho Consejo la propuesta correspondiente para que determine el sentido de la norma sometida a su interpretación y, en caso de ser necesario, presente la propuesta de modificación correspondiente. En el caso de los lineamientos generales de actuación y las normas de carácter interno de la Comisión Nacional que no estén previstos en su Reglamento, se establecerán mediante acuerdos del Consejo Consultivo y una vez aprobados, se publicarán en la Gaceta.

¹¹⁷ Rabasa Gamba, Emilio. “Análisis jurídico de la LCNDH”, Criminalia, órgano de la Academia mexicana de Ciencias Penales, México. año LVVV, Num. 2. 1992. pp. 116 y 117.

Ahora bien, el Presidente de la Comisión Nacional, someterá a consideración de los miembros del Consejo Consultivo el contenido de las Recomendaciones generales que pretenda emitir y se hará del conocimiento de los integrantes de éste al menos con dos semanas de anticipación a la fecha de la sesión en la que se proponga su análisis y aprobación; podrán realizar las observaciones que consideren convenientes y, una vez aprobado, se autorizará su emisión y publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En términos de lo dispuesto por su ley, la Comisión establece que puede contar hasta con cinco Visitadurías Generales (las cuales actualmente funcionan), cuyo titular - "Visitador General"- será designado y, removido sólo por el Presidente de la institución. Las Visitadurías son parte medular en la labor que desempeña la institución, pues están integradas por Visitadores Adjuntos, quienes desarrollan el trabajo sustantivo, en términos de que la Comisión conoce de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos y, por lo tanto, tramitaran los expedientes de queja y recursos que el Presidente de la Comisión Nacional les encomiende; también tienen programas especiales que les han sido asignados por acuerdo de su Presidente y aprobación del Consejo Consultivo.

El Presidente de la Comisión Nacional podrá delegar a los Visitadores Generales la facultad para interponer por sí o a través de los Visitadores Adjuntos adscritos a ellos, las denuncias penales que estimen procedentes y, en su caso, para realizar y dar seguimiento a las actuaciones y diligencias en las averiguaciones previas, procedimientos penales y administrativos y los Visitadores Generales acordarán por escrito con el Presidente, la interposición de las denuncias penales correspondientes, por lo tanto, los Visitadores Adjuntos recabará acuerdo escrito del Visitador General para interponer las denuncias y, en su caso, para realizar y dar seguimiento a las actuaciones y diligencias en las averiguaciones previas, procedimientos penales y administrativos.

A continuación veremos los asuntos que les han sido asignados a las Visitadurías Generales,¹¹⁸ comenzando con la Primera Visitaduría General. Le corresponde conocer, analizar e investigar las quejas e inconformidades sobre presuntas violaciones a Derechos Humanos, por violaciones cometidas por autoridades de carácter federal, realizar las actividades necesarias para lograr por medio de la conciliación, la solución inmediata entre las partes, de lo contrario, formular los proyectos de Recomendación correspondientes. Tiene a su cargo tres Programas Especiales: el de Presuntos Desaparecidos; el de Asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia y el de Atención a Víctimas del Delito y sus principales funciones son:

a) Coordinación del Programa Especial sobre Presuntos Desaparecidos (PREDES). Se creó el 19 de septiembre de 1990 para conocer e investigar quejas relativas a personas de las que se desconoce su paradero y cuya desaparición presuntamente involucra la participación de alguna autoridad o servidor público, con la finalidad de lograr la localización o ubicación del presunto desaparecido. Por lo que desarrolla procesos de investigación para esclarecer el paradero de las personas; obtiene declaraciones y entrevistas con testigos de los hechos, servidores públicos y familiares de los agraviados; solicitar información a dependencias públicas y organismos particulares; visita centros de salud, servicios médicos forenses, centros de reclusión penitenciaria; y elabora peritajes criminalísticos y antropológicos, entre otras.

Con el propósito de actualizar y agilizar constantemente los mecanismos que permitan contar con mayores elementos para la localización de personas, en 1998 la CNDH invitó a los gobiernos estatales a suscribir convenios de colaboración, a efecto de crear el Centro Nacional de Información de Personas Fallecidas No Identificadas, destinado a recabar datos de filiación, huellas dactilares, fotografías y pruebas periciales que se hayan obtenido en el hallazgo de cadáveres que no hubiesen sido identificados y mantiene contacto permanente con el grupo de trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la Organización de las Naciones Unidas, a quien le informa sobre las actividades realizadas.

¹¹⁸ <http://www.cndh.org.mx/lacndh/estruct/estorg.htm>.

b) Coordinación del Programa sobre Asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia.- Se creó en julio de 1993 para la atención de asuntos para la mujer y posteriormente conoció de asuntos relativos a la Niñez y la Familia. Su objetivo es divulgar el conocimiento de los derechos humanos de las mujeres, la niñez y la familia desde una perspectiva de género y del interés superior que representa la infancia, realizando programas de formación y capacitación que conformen una cultura de respeto a sus derechos que posibilite su práctica cotidiana en la familia y la sociedad en general. Asimismo desarrolla estudios de investigación sobre los Derechos Humanos de género para formular estrategias de prevención y respeto a los mismos, contribuyendo al mejoramiento del marco jurídico que los protege, a través de propuestas de reformas legislativas que propicien condiciones de equidad y difundir tanto las normas internacionales como nacionales que permitan la armonización de la legislación local a estos instrumentos de protección.

c) Coordinación del Programa de Atención a Víctimas del Delito (PROVÍCTIMA) Se creó en enero de 2000 para defender y promover los derechos humanos de las víctimas del delito, teniendo como objetivo “Orientar, asesorar y atender a las víctimas u ofendidos del delito en el aspecto jurídico y psicológico, promoviendo y difundiendo sus derechos y fortaleciendo las relaciones con instituciones públicas y organismos no gubernamentales que brinden atención a las víctimas del delito en el país, así como impulsar entre ellas acciones de prevención de la victimización.

d) Programa de VIH/SIDA y Derechos Humanos.- Este programa fue creado para combatir las prácticas discriminatorias y otras formas de violaciones a los derechos humanos de las que son objeto las personas que viven con el VIH o Sida en nuestro país. Con plena convicción de que las condiciones de salud de las personas no deben ser motivo de estigma y de que el derecho a la protección de la salud y a la no discriminación son derechos indispensables para que las personas podamos vivir con dignidad y desarrollarnos en nuestras capacidades humanas, este programa tiene como enmienda el contribuir a la consolidación de una cultura del respeto a los derechos fundamentales de las personas VIH positivas, o que viven con Sida.

La Segunda Visitaduría General. Conoce, analiza e investiga las quejas sobre presuntas violaciones a derechos humanos, buscando siempre la conciliación entre las partes, salvo en los casos de violaciones graves o de lesa humanidad; en caso de que el asunto no pueda someterse al procedimiento conciliatorio, procede de inmediato a elaborar el proyecto de Recomendación correspondiente. Está a cargo del Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres,¹¹⁹ y ejerce esta facultad a través de un sistema de información que permite llevar a cabo las propuestas indispensables para hacer efectivo el derecho de igualdad; de igual manera, atiende las quejas en esta materia, emite propuestas de conciliación y, si es el caso, Recomendaciones e Informes Especiales, con el fin de eliminar las prácticas de exclusión y garantizar el goce efectivo del derecho de igualdad y del principio de no discriminación. Asimismo, este Programa promueve y difunde el derecho de igualdad de género, con el propósito de eliminar los estereotipos y concientizar a los servidores públicos y a la sociedad en general, para que no reproduzcan relaciones de poder y subordinación que originan situaciones de inequidad, exclusión y desigualdad. Uno de los objetivos torales del Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres de la CNDH es modificar los roles de género culturalmente preestablecidos y etiquetados mediante el fortalecimiento del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres.

A la Tercera Visitaduría le corresponde conocer, analizar e investigar las quejas e inconformidades sobre presuntas violaciones a Derechos Humanos cometidas por autoridades de carácter federal, de manera especial, aquellas relacionadas con hechos violatorios en reclusorios y centros de internamiento de menores federales. Realiza las actividades necesarias para lograr por medio de la conciliación, la solución inmediata entre las partes; salvo en los casos de violaciones graves o de lesa humanidad y de no ser así, formular los proyectos de Recomendación correspondientes. Asimismo, es el área responsable de coordinar las acciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con relación al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, en el marco del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas

¹¹⁹ Se trata de un Programa que tiene su origen en la adición de la fracción XIV bis al artículo 6o. de la Ley de la CNDH, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de enero de 2006, que entró en vigor al día siguiente. Dicha adición contempla la creación de una instancia especializada en esta Comisión Nacional para que realice el seguimiento, evaluación y monitoreo en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

Cruelles, Inhumanos o Degradantes, el cual es un tratado internacional aprobado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.¹²⁰ Este Protocolo entró en vigor el 22 de junio de 2006, una vez que fue ratificado por 20 Estados; tiene como finalidad prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, a partir de un sistema de visitas periódicas a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, en donde se supervisa el trato que se brinda a estas personas, así como las condiciones de su detención. Las visitas están a cargo de un mecanismo independiente a nivel internacional y otro en el ámbito nacional que actúan de manera complementaria; en este sentido, por vez primera en un instrumento internacional de Derechos Humanos se vincula un componente internacional con un componente nacional.

Al ratificar el Protocolo Facultativo, los Estados partes aceptan que estos mecanismos realicen visitas a cualquier lugar de detención, y en el caso de Estados Federales, sus disposiciones serán aplicables a todos los componentes, sin limitación ni excepción alguna.¹²¹ Después de un amplio proceso de consulta con la sociedad civil, el 11 de julio de 2007, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, aceptó la invitación del Estado mexicano, para que fungiera como el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de México, convencida de que la prevención es una tarea fundamental para erradicar la tortura y los malos tratos. Las atribuciones al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura se otorgan mediante el Protocolo Facultativo y se encuentran claramente establecidas dentro de las facultades de este Organismo Nacional, contenidas en la normativa que la rige.

Con motivo de esta designación, el Consejo Consultivo aprobó la modificación al artículo 61 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional, en donde, como ya se mencionó, se establece que la Tercera Visitaduría General es la responsable de coordinar las acciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con relación

¹²⁰ Asamblea General Distr. General 9 de enero de 2003. Quincuagésimo séptimo período de sesiones. Tema 109 a) del programa 02 55151 Resolución aprobada por la Asamblea General [sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/57/556/Add.1)] 57/199. Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

¹²¹ Nuestro país firmó el Protocolo Facultativo el 23 de septiembre de 2003, lo ratificó el 11 de abril de 2005 y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 2006.

al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Para atender este compromiso internacional la Tercera Visitaduría General fortaleció su estructura, mediante la creación de una Dirección General encargada de supervisar las obligaciones del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

En febrero de 1998 comenzó a operar la Cuarta Visitaduría General,¹²² como un área especializada en la protección, defensa, promoción y difusión de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas del país, como respuesta a la situación de especial vulnerabilidad en la que se desarrolla la vida de millones de indígenas que incide negativamente en el disfrute pleno del conjunto de sus derechos y garantías consagrados en el orden jurídico mexicano.

Dentro de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esta Visitaduría es la encargada de atender las quejas y de promover el respeto a los Derechos Humanos de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas del país, tanto en su dimensión individual como en la colectiva, con especial atención en la preservación de los elementos que componen sus culturas e identidades. Con este propósito, la CNDH fundamenta sus acciones y pronunciamientos en los instrumentos legales que derivan de los preceptos del artículo 2º Constitucional, en el cual se reconoce la composición pluricultural de la Nación mexicana sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, así como en toda la legislación que contiene derechos de este sector de la población. En sus tareas, se busca promover acciones que den vigencia al Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo,¹²³ que por ser un instrumento del derecho internacional suscrito por el gobierno mexicano y ratificado por el Senado de la República, es parte integrante de nuestro orden jurídico.

Asimismo, además de conocer, analizar e investigar las quejas e inconformidades sobre presuntas violaciones a Derechos Humanos, se realizan

¹²² La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, preocupada por la observancia de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas, creó en el año de 1992 la Coordinación de Asuntos Indígenas para la atención de esta parte de la población mexicana.

¹²³ Ratificado por México el 5 de septiembre de 1990.

actividades específicas como son las visitas a las propias comunidades del país y la atención de la población indígena en reclusión. En este último caso, se efectúan acciones relativas a la obtención de las libertades anticipadas de los indígenas presos en el ámbito nacional, ante las autoridades competentes en aquellos casos que procedan conforme a Derecho.

El 3 de enero de 2005 se creó la Quinta Visitaduría General, además de conocer de quejas como lo hacen las demás Visitadurías, es responsable del Programa de Atención a Migrantes, del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos y, desde noviembre de 2007, del Programa contra la Trata de Personas.¹²⁴

a) El Programa de Atención a Migrantes. Por su ubicación geográfica, México es escenario de todas las manifestaciones del fenómeno migratorio: es país de origen, tránsito y destino. Por definición, los migrantes indocumentados son altamente vulnerables, lo que potencialmente los hace sujetos de una gran cantidad de riesgos y de abusos y los coloca en un estado casi de indefensión. Por ello, la Quinta Visitaduría tiene a su cargo la defensa de los derechos humanos de los migrantes, lo que realiza mediante: La recepción de quejas, o el inicio de quejas de oficio, por presuntas violaciones a los derechos humanos de los migrantes por parte de autoridades federales.

b) Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos. La CNDH está consciente de que al ejercer una de las más elevadas manifestaciones de la libertad de expresión, los periodistas y comunicadores se exponen a riesgos que incluyen la violación a sus derechos humanos. Por ello, en 1991 creó el Programa Especial de Periodistas, el cual en 1995 fue ampliado para incluir la

¹²⁴ De esta Visitaduría dependen 10 Oficinas Foráneas de la CNDH, ubicadas en Tijuana, Baja California; Nogales, Sonora; Ciudad Juárez, Chihuahua; Reynosa, Tamaulipas; Aguascalientes, Aguascalientes; Coatzacoalcos, Veracruz; Villahermosa, Tabasco; Campeche, Campeche; San Cristóbal de las Casas y Tapachula, Chiapas.

atención a los defensores civiles de los derechos humanos que en el desempeño de su labor fueran víctimas de violación a sus derechos fundamentales. En 1997 se creó la Coordinación General del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos, área que, como Dirección General, se adscribió a la Quinta Visitaduría General en enero de 2005.

La libertad de expresión es un derecho fundamental que debe ser garantizado por el Estado. Su vulneración constituye un grave atentado en contra de las personas, de la sociedad y del estado democrático. En tal virtud y para contribuir a fortalecer la libertad de expresión, el derecho a la información y el libre ejercicio del periodismo, a través de este programa la Comisión Nacional conoce de los agravios a los profesionales de la información, recibe sus quejas e inicia el procedimiento correspondiente para salvaguardar a los periodistas de los actos de la autoridad que pueden violentar sus derechos.¹²⁵

c) Programa contra la Trata de Personas. La Trata de personas es un brutal ataque a la libertad y a la dignidad de los seres humanos y representa una grave amenaza para la convivencia armónica de las sociedades. Debido al creciente número de víctimas de este delito en México, principalmente mujeres, niños y niñas migrantes en las zonas fronterizas y de gran movimiento turístico, la CNDH instituyó en noviembre de 2007 el Programa contra la Trata de Personas, orientado fundamentalmente a la prevención y a la salvaguarda de los derechos humanos de las potenciales víctimas y de las víctimas de este delito. Este objetivo se materializa mediante la operación de tres vertientes: protección y asistencia a las víctimas, seguimiento a las acciones gubernamentales y a los procesos legislativos, y difusión de origen, magnitud y consecuencias de la Trata, así como de los instrumentos jurídicos al alcance de las víctimas. El eje del desarrollo de este programa es la coordinación y la cooperación con

¹²⁵ Por otra parte, la labor de las organizaciones no gubernamentales en la defensa de los derechos humanos ha representado una valiosa aportación en la transición democrática, por lo que es fundamental contar con mecanismos que garanticen su permanencia y actividad como una expresión relevante de la presencia ciudadana en los asuntos públicos, así como promover y proteger los Derechos Humanos de todos aquellos hombres y mujeres que se encuentran comprometidos con la defensa de los Derechos Humanos.

las instituciones públicas y de la sociedad civil, así como la tramitación de los procedimientos de queja correspondientes.

V. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y su autonomía

El 13 de septiembre de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reforma el apartado B del artículo 102 constitucional y de esta manera se le otorgó autonomía a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quedando dicha disposición de la siguiente manera:

“ ...

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios”.

...”

Cabe señalar que los Diputados presentaron la iniciativa y consideraron que la Comisión Nacional no había logrado ganarse la confianza y credibilidad de la sociedad, debido a los altos índices de impunidad que aún prevalecían en el país y a la dependencia que la Comisión guardaba respecto del Poder Ejecutivo Federal, por lo que propusieron que el Congreso de la Unión expidiera su Ley y se le otorgara la calidad de organismo público autónomo, con personalidad jurídica propia y patrimonio propios, además de que el Presidente fuese designado por la Cámara de Diputados por mayoría calificada de las dos terceras partes del total de sus miembros.

Así, en el proyecto de Decreto se proponía fundamentalmente reformar el apartado B del artículo 102 Constitucional para establecer a nivel constitucional el carácter autónomo de la CNDH, otorgar a la Cámara de Senadores, o en sus recesos, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la facultad para designar al titular de la Comisión Nacional y a los miembros de su Consejo Consultivo, así como establecer la obligación del Presidente de presentar anualmente un informe de actividades a los Poderes de la Unión. En el Pleno de la Cámara de Diputados el

debate parlamentario se centró en temas relacionados con la independencia y autonomía del Organismo; el nombramiento de su Presidente y Consejeros, así como su ámbito competencial.

Se reconoció que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mejoraría su desempeño mediante el ejercicio de la autonomía; que su Presidente y los miembros del Consejo Consultivo (integrado por 10 Consejeros) fueran elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión de Permanente del Congreso de la Unión y que su Presidente presentara anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades, compareciendo, para tal efecto, ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

Por lo que uno de los logros más importantes de las reforma fue haber otorgado a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos autonomía al establecer que en el ejercicio de sus funciones “contará con autonomía de gestión y presupuestaria”.

Por autonomía debemos entender la facultad de gobierno emanada de sus propias leyes, sin que exista injerencia, en este caso, de otros órganos de la administración pública, así como de los Poderes Legislativo y Judicial. Goza de autonomía un Organismo Público que por ley cualquier otro motivo no está subordinado a las decisiones de algún poder estatal. Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la autonomía implica libertad para decidir su destino todo ello en función de la responsabilidad social que se le ha asignado.¹²⁶

El ejercicio de esta autonomía significa que en sus decisiones la Comisión Nacional no recibirá indicaciones ni instrucciones de autoridad o servidor público alguno para el cumplimiento de sus funciones, manteniendo una separación orgánica,

¹²⁶ Pedroza de la Llave, Susana Thalía. Entonces Secretaria Técnica de la CNDH. “La competencia de las Comisiones de Derechos Humanos”. Invitación hecha por el Dr. Miguel Concha Malo, Director del Centro de Derechos Humanos " Fray Francisco de Vitoria O.P." A.C. para exponer el tema. 14 de julio del 2004.Tema Especiales. derechoshumanos.org.mx.

administrativa y técnica de los poderes públicos. La autonomía permite al Organismo emitir Recomendaciones públicas investidas de ese carácter, basadas exclusivamente en las pruebas, evidencias y demás circunstancias producto de la investigación que realice y, desde luego, de acuerdo con la ley, la lógica y la experiencia derivada de la práctica cotidiana. Esta autonomía se fortalece cuando el organismo despliega toda su fuerza y energía al hacer públicas sus resoluciones, de donde deriva la autoridad moral que la sustenta y que se apoya siempre en la voluntad soberana de la sociedad.

Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la legalidad, la imparcialidad, la neutralidad y la institucionalidad son mucho más que normas de conducta vigente en función de coyunturas políticas o intereses partidistas. De hecho, para el *Ombudsman* éstos son valores intrínsecos a su función y a sus objetivos, implícitos en su concepción, por lo que no pueden estar sujetos ni a momentos históricos ni a acomodados circunstanciales. En gran medida, la posición apartidista y ajena a los intereses políticos con que la Comisión aborda los distintos casos de posibles violaciones a los Derechos Humanos, lleva implícitos los valores de neutralidad, imparcialidad, objetividad e interinstitucionalidad en su desempeño.

Así, en su conjunto, estas modificaciones representan un nuevo impulso en la función pública que diariamente realiza la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; función que será ahora más intensa y desvinculada de cualquier factor que ponga en duda la objetividad e imparcialidad de su trabajo. Hoy se consolida uno de los atributos esenciales de los organismos defensores de los Derechos Humanos: la autonomía como una decisión política fundamental que permita fortalecer su cometido en beneficio de la sociedad mexicana.¹²⁷

¹²⁷ Gaceta No. 10." Autonomía. Principio Fundamental de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos". Año 9, No. 110, septiembre 1999. CNDH. México. pp. 17 -21.

VI. El procedimiento de queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Como ya se ha mencionado, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un Organismo Autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su principal objetivo es la protección de los Derechos Humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para cumplir con este objetivo, la Comisión Nacional tiene, entre otras, las siguientes atribuciones: Recibir quejas sobre presuntas violaciones a los Derechos Humanos y conocer e investigar presuntas violaciones a los Derechos Humanos.

La Comisión cuenta con cinco áreas de investigación llamadas “Visitadurías”, las cuales analizan los casos y llevan a cabo la mayor parte del trabajo sustantivo, siguiendo lineamientos establecidos por el Presidente de la misma y sus reglas internas. Su *modus operandi* consiste en investigar y documentar abusos a los Derechos Humanos y luego utilizar una serie de instrumentos para resolver los casos. El instrumento más común utilizado en casos de violaciones graves de los derechos humanos es un documento público que detalla las violaciones e identifica medidas que las instituciones gubernamentales deben tomar para remediarlos. Este documento se conoce, formalmente, como una recomendación. Una recomendación contiene a menudo varias recomendaciones específicas a diferentes autoridades gubernamentales. Cuando documenta prácticas generalizadas o abusos sistémicos, puede publicar un “informe especial” o una “recomendación general”, que también usualmente recomiendan cómo el gobierno debe abordar los abusos.¹²⁸

Así, es competente para tramitar una queja en los siguientes casos: a) Cuando las autoridades administrativas de carácter federal, con excepción del Poder Judicial de la Federación, cometan actos u omisiones que violen los Derechos Humanos. b) Cuando una persona cometa un ilícito con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad federal, o cuando estos últimos se nieguen, sin fundamento, a ejercer las

¹²⁸ Human Rights Watch. “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Una evaluación crítica”. Febrero 1o 2008. <http://www.cencos.org/files/documents/mexico0208spweb.pdf> febrero 2008 Volumen 20, No. 1 (B)

atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos; particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas. c) Cuando se presenten inconformidades por las omisiones o por la inactividad en que incurran las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, así como por la insuficiencia en el cumplimiento de sus Recomendaciones, por parte de las autoridades locales. En los casos antes mencionados, la Comisión tiene competencia para conocer las quejas relacionadas con presuntas violaciones a Derechos Humanos en cualquier lugar del territorio nacional.

La queja es uno de los medios específicos y de mayor relevancia que posee la Comisión para conocer de las violaciones de Derechos Humanos. Las funciones de la Comisión Nacional no se reducen al Programa de atención a quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos aunque, ciertamente, esta función es la que le otorga su carácter de *Ombudsman*.¹²⁹

Para el doctor Héctor Fix-Zamudio: la queja “puede entenderse como una denuncia contra la conducta indebida o negligente tanto del juzgador como de algunos funcionarios judiciales. Se ha regulado en el ordenamiento mexicano como un medio para imponer sanciones disciplinarias, por lo que en realidad no tiene el carácter procesal, sino administrativo”.¹³⁰

De manera que la queja es el mecanismo jurídico-procesal a través del cual, inicia la intervención de la CNDH en la investigación de presuntas violaciones a los Derechos Humanos. Durante el desarrollo y perfeccionamiento de este sistema procedimental, la Comisión Nacional ha adoptado diversos criterios referentes a la calificación de dichas violaciones que son competencia del organismo nacional, de los que no constituyen dicha violación o constituyéndola no surte la competencia del *Ombudsman* nacional. La calificación de la queja por los hechos narrados por el quejoso puede ser: Presunta violación a Derechos Humanos; II. Orientación Directa; III. Remisión; IV. No competencia de la Comisión Nacional para conocer del escrito de

¹²⁹ Madrazo, Jorge. “Reflexiones constitucionales” México. Porrúa-UNAM. 1994. p. 376.

¹³⁰ Fix-Zamudio, Héctor. “Diccionario Jurídico Mexicano”. México, Porrúa. UNAM. 1991. T. IV. P-Z, pp. 2644 y 2645.

queja; V. No competencia de la Comisión Nacional con la necesidad de realizar orientación jurídica, cuando no se desprenda hecho presuntamente violatorio y el quejoso pueda ser canalizado ante una autoridad o dependencia pública, y VI. Pendiente, cuando el escrito de queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios, o sea confuso, y la omisión pueda ser subsanada.

Así pues, en términos de lo establecido en la Ley de la Comisión Nacional que señala el procedimiento que se sigue ante ella, cualquier persona puede activar la intervención de la Comisión, denunciando presuntas violaciones a los Derechos Humanos ante las oficinas de la Comisión Nacional, haciéndolo directamente, por medio de representante.

La posibilidad de que cualquier persona pueda denunciar presuntas violaciones a los Derechos Humanos, ya sea directamente o por medio de representante, amplía de nueva cuenta el margen de fácil acceso a este importante medio de defensa,¹³¹ ya que al contemplar la posibilidad de que las quejas puedan ser presentadas también por representantes, permite al ciudadano hacer uso de este derecho por medio de una persona de su confianza para expresar ante este Organismo Nacional la violación de los Derechos Humanos de la cual fue objeto. Los quejosos han encontrado en el *Ombudsman* un instrumento confiable para defenderse, eficaz y rápidamente, de atropellos cometidos por servidores públicos.¹³²

Cabe mencionar que las Organizaciones No Gubernamentales legalmente constituidas pueden acudir ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a presentar denuncias por violaciones de Derechos Humanos respecto de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.

La queja sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios o, de que el

¹³¹ Rabasa, Emilio. "Análisis Jurídico de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos". *Op. cit.* p. 20.

¹³² De la Barreda Solórzano, Luis. "Derechos Humanos". México. Tercer milenio-Conaculta. 2000. p. 4.

quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. En casos excepcionales y tratándose de infracciones graves a los Derechos Humanos, la Comisión Nacional podrá ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada y no contará plazo alguno cuando se trate de hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad.

Para determinar ese plazo de un año, se exige tener en consideración la fecha en la cual se inició la ejecución de los hechos denunciados como violatorios, o bien, la fecha en la que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. Al prever esta última situación, el legislador quiso salvaguardar el derecho de acción del quejoso, ya que la sola presentación extemporánea (después de un año) de la queja traerá como consecuencia irremediamente declararla improcedente. El legislador atendió a la circunstancia de que el quejoso estuviera en aptitud de presentarla, exigiendo el conocimiento de las violaciones a los Derechos Humanos cometidos en su perjuicio. Ahora bien, la existencia del plazo de un año representa una manifestación del principio de prescripción que rige en el sistema jurídico mexicano. Este principio, como se sabe, implica temporalmente la posibilidad de ejercer un derecho.¹³³

La instancia respectiva deberá presentarse por escrito; en casos urgentes, podrá formularse por cualquier medio de comunicación electrónica y no se admitirán comunicaciones anónimas, por lo que toda queja o reclamación deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación, si el quejoso no se identifica y la suscribe en un primer momento.

Un dato importante resulta ser el hecho de que en la Comisión Nacional existe personal de guardia para recibir y atender las reclamaciones o quejas urgentes a cualquier hora del día y de la noche, es decir, las 24 horas del día y los 365 días del año.

¹³³ Soberanes Fernández, José Luis, "Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Comentada y concordada" *Op. cit.* pp. 214 - 215.

Ahora, la ley de la Comisión señala que el procedimiento que se siga deberá ser breve y sencillo. Para ello se evitarán los formalismos, excepto los ordenados en la Ley y en su Reglamento; se procurará, en lo posible, la comunicación inmediata con los quejosos y con las autoridades, sea de manera personal, por teléfono, telégrafo, telefax, correo electrónico o por cualquier otro medio, a efecto de allegarse de los elementos suficientes para determinar su competencia y proceder al trámite del escrito o petición respectiva y durante la tramitación del expediente de queja, se buscará realizar a la brevedad posible la investigación a que haya lugar, evitando actuaciones innecesarias.

Los servicios que proporciona la CNDH son totalmente gratuitos, situación que se informa explícitamente a quienes acudan a ella. Cuando para el trámite de los procedimientos los interesados decidan contar con la asistencia de un abogado o representante profesional, se les deberá hacer la indicación de que ello no es necesario y se les hará saber la gratuidad de los servicios que proporciona la Comisión Nacional.

En los casos que el quejoso o su representante solicite la expedición de copias se estará a lo dispuesto en el artículo 3º del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que prevé que únicamente podrán cobrarse, en su caso, la expedición de copias, de conformidad con las tarifas que al efecto publique la Comisión.

Es importante precisar que en dicho procedimiento opera la confidencialidad por parte del personal de la Comisión Nacional, toda vez que los trámites de procedimiento que se lleven a cabo en cada expediente de queja, así como la documentación recibida por la autoridad y los quejosos, se manejará dentro de la más absoluta reserva, en los términos de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 4º de la Ley, que señala que el personal deberá manejar de manera confidencial la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia. En todo caso, las actuaciones se ajustarán a lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y al Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional, ello sin perjuicio de las consideraciones que en casos concretos se

puedan formular a través de las Recomendaciones, las declaraciones y los informes anuales o especiales.

La Comisión Nacional pondrá a disposición de quien o quienes acudan formularios que faciliten el trámite y, en todo caso, los orientará sobre el contenido de su queja o reclamación. Las quejas también pueden presentarse oralmente, cuando los comparecientes no puedan escribir o sean menores de edad. Tratándose de personas que no hablen o entiendan correctamente el idioma español, se les proporcionará gratuitamente un traductor. En todos los casos que se requiera, se levantará acta circunstanciada de sus actuaciones. Aquí se circunscribe a las atribuciones conferidas a la Dirección General de Quejas y Orientación,¹³⁴ toda vez que se sitúa precisamente en el momento de la presentación de una queja y además por estar dentro de sus funciones, específicamente la de establecer las políticas de recepción y registro de las quejas.

Ahora, en el supuesto de que los quejosos o denunciantes no puedan identificar a las autoridades o servidores públicos, cuyos actos u omisiones consideren haber afectado sus derechos fundamentales, la instancia será admitida, si procede, bajo la condición de que se logre dicha identificación en la investigación posterior de los hechos.

Esta formulación de quejas y denuncias, así como las resoluciones y Recomendaciones que emita la Comisión, no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, no suspenderán ni interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad, situación que debe señalarse a los interesados cuando se les notifique el acuerdo de admisión de la instancia.

En la iniciativa de Ley presentada por el Ejecutivo Federal, el entonces Presidente de la República el licenciado Carlos Salinas de Gortari, al Congreso de la

¹³⁴ Manual de Organización de la Dirección General de Quejas y Orientación. México. CNDH. 2005. p. 18 – 20.

Unión, precisó: “la Comisión Nacional de Derechos Humanos había sido el órgano responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en la defensa de los Derechos Humanos, misma que de ninguna manera podía ser considerada como una institución sustitutiva de los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia, por lo cual la figura del *Ombudsman* se conservaría al margen de la competencia de los órganos jurisdiccionales con pleno respeto a la división de poderes y a la independencia de los jueces y tribunales”.¹³⁵

Por otra parte, cuando la instancia sea inadmisibile por ser manifiestamente improcedente o infundada, será rechazada de inmediato. La instancia es la conducta realizada por un particular o sujeto de derecho frente al órgano público facultado para conocer y resolver los asuntos atribuidos por la propia legislación, ya sea judicial o administrativa, mediante la cual informa, pide, solicita o excita las funciones de la autoridad.¹³⁶ La instancia como conducta tiene el presupuesto de desencadenar el procedimiento mediante el cual se busca satisfacer una pretensión.¹³⁷ Son instancias la petición, la denuncia, la querrela, la queja, el recurso administrativo y la acción.¹³⁸ Así pues, debe haber un impulso por parte de quien ha sido vulnerado en sus Derechos Humanos y debe estar encuadrada en la competencia que para el efecto tenga la Comisión Nacional.

En el caso que no corresponda de manera ostensible la competencia de la Comisión, se deberá proporcionar orientación al reclamante, a fin de que acuda a la autoridad o servidor público a quien corresponda conocer o resolver el asunto. Una vez admitida la instancia, deberá ponerse en conocimiento de las autoridades señaladas como responsables utilizando en casos de urgencia cualquier medio de comunicación electrónica. En la misma comunicación se solicitará a dichas autoridades o servidores públicos que rindan un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja, el cual deberán presentar dentro de un plazo máximo de quince

¹³⁵ Salinas de Gortari, Carlos. “Iniciativa de Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”. México. Presidencia de la República. 1992.

¹³⁶ Gómez Lara, Cipriano. “Teoría general del proceso”, 8ª. Edición, Editorial Harla, México 1992. p. 152.

¹³⁷ Briseño Sierra, Humberto. “Compendio de derecho procesal”, Ed. Humanitas. México 1989, p. 172.

¹³⁸ Briseño Sierra, Humberto. “Derecho Procesal”. Cárdenas Editores, México. 1969. T. 11, pp. 171 y 211.

días naturales y por los medios que sean convenientes, de acuerdo con el caso. En las situaciones que a juicio de la Comisión se consideren urgentes, dicho plazo podrá ser reducido.

Un aspecto especial que se puede dar en la Comisión es el poder declinar su competencia. En ese supuesto, por conducto de su Presidente y previa consulta con el Consejo, declinará su competencia para conocer de un caso determinado, cuando así lo considere conveniente para preservar la autonomía y autoridad moral de la institución. Cabe señalar que el daño causado por la resolución de un asunto de violaciones a los Derechos Humanos a la autonomía o autoridad moral de la Comisión, sería mucho mayor que el provocado por la declinación de la competencia en la resolución de dicho asunto. Por ello, resulta necesario que la institución del *Ombudsman* goce de autonomía y autoridad moral, que constituyen las dos premisas fundamentales para garantizar la eficacia de su actuación. Es indiscutible, frente a la existencia de un interés particular, debe prevalecer el interés social.¹³⁹

Desde el momento en que se admita la queja, el Presidente o los Visitadores Generales o Adjuntos y, en su caso, el personal técnico y profesional, se pondrán en contacto inmediato con la autoridad señalada como responsable de la presunta violación de Derechos Humanos para intentar lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, siempre dentro del respeto de los derechos humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata del conflicto. De lograrse una solución satisfactoria o el allanamiento de el o de los responsables, la Comisión Nacional lo hará constar así y ordenará el archivo del expediente, el cual podrá reabrirse cuando los quejosos o denunciantes expresen que no se ha cumplido con el compromiso en un plazo de 90 días. Para estos efectos, la Comisión en el término de setenta y dos horas dictará el acuerdo correspondiente, y en su caso, proveerá las acciones y determinaciones conducentes.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 269.

En el informe que deberán rendir las autoridades señaladas como responsables contra las cuales se interponga queja o reclamación, se deberán hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, si efectivamente éstos existieron, así como los elementos de información que consideren necesarios para la documentación del asunto. La falta de rendición del informe o de la documentación que lo apoye, así como el retraso injustificado en su presentación, además de la responsabilidad respectiva, tendrá el efecto de que en relación con el trámite de la queja se tengan por ciertos los hechos materia de la misma, salvo prueba en contrario.

Esta solicitud de informe se podrá requerir hasta por dos ocasiones a la autoridad a la que se le corrió traslado del escrito de queja y el plazo que debe correr entre los dos requerimientos será de quince días, sin embargo, creo que debe reducirse el plazo que tienen las autoridades para rendir el informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja, lo anterior en términos de los principios de inmediatez, concentración y rapidez, término que puede beneficiar al quejoso, más aún, si ha solicitado se adopten medidas cautelares, además de que sólo opere el envío de un sólo requerimiento a la autoridad para que rinda su informe y no dos solicitudes, insisto, de lo contrario, es decir, si no lo rinde en ese único requerimiento, se tengan por ciertos los hechos, ello en términos de los principios ya mencionados de inmediatez, concentración y rapidez.

Cuando para la resolución de un asunto se requiera una investigación, el Visitador General tendrá las siguientes facultades:

- I.-Pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen violaciones de Derechos Humanos, la presentación de informes o documentación adicionales;
- II.-Solicitar de otras autoridades, servidores públicos o particulares todo género de documentos e informes;

III.-Practicar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección en términos de ley;

IV.-Citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos; y

V.-Efectuar todas las demás acciones que conforme a derecho juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.

El Visitador General tendrá la facultad de solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron. Dichas medidas pueden ser de conservación o restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto.¹⁴⁰ La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales, las cuales se distinguen por ser accesorias y sumarias; accesorias, porque la implementación no es el fin en si mismo al no constituir la *litis* del proceso, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves, y el objeto que persiguen es, la prevención del inminente peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución y garantizar su eficacia, en tal virtud, tales medidas buscan tutelar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir alguna afectación y constituyen un medio no sólo de otra resolución sino también del interés público, la cual busca restablecer la norma jurídica violentada, desapareciendo provisionalmente una situación estimada como antijurídica; por lo que

¹⁴⁰ Las medidas precautorias o cautelares persiguen evitar la consumación irreparable de las violaciones a los Derechos Humanos, o a la producción de daños de difícil reparación a los agraviados; es decir, su naturaleza es de conservación o restitución, en cuanto al primer efecto, al cual presupone la existencia de su riesgo, por lo tanto busca que la autonomía, a través de su órgano competente, tome acciones que le permitan al agraviado continuar en el goce y disfrute con plenitud de sus derechos, y en cuanto al segundo, cabe decir que le antecede un acto violatorio ejecutado. Con esta Institución se pretende restituirle al sujeto sus derechos fundamentales restringidos. Sin embargo, la autoridad requerida deberá, bajo su estricta responsabilidad, desplegar todas las acciones tendientes a asegurar evitar la consumación parcial o total del acto de violación a los Derechos Humanos.

su dictado no constituye un acto privado, sino sus efectos provisionales están condicionados a los resultados del procedimiento.¹⁴¹

El dictar estas medidas tiene el efecto de mantener o conservar la materia del procedimiento y de ésta manera proteger el bien jurídico tutelado, porque el quejoso resiente un riesgo e inminente peligro de ser afectado, sin que con ello se afecte el fondo del asunto.

El Doctor Ignacio Burgoa señala que la solicitud de estas medidas y su adopción no prejuzgan el fondo de los hechos denunciados.¹⁴²

Las pruebas que se presenten, tanto por los interesados como por las autoridades o servidores públicos a los que se imputen las violaciones, o bien que la Comisión Nacional requiera y recabe de oficio, serán valoradas en su conjunto por el Visitador General, de acuerdo con los principios de la lógica y de la experiencia y en su caso, de la legalidad, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos materia de la queja.

Las conclusiones del expediente, que serán la base de las Recomendaciones, estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente. Los expedientes de queja podrán ser concluidos por las siguientes causas:

- I. Por no competencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja planteada;
- II. Por no tratarse de violaciones a Derechos Humanos, en cuyo caso se dará orientación jurídica al quejoso;
- III. Por haberse dictado la recomendación correspondiente;

¹⁴¹ Jurisprudencia P/J.21/98, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época, t. VII, marzo de 1998, p. 18.

¹⁴² Burgoa, Ignacio. "Diccionario de Derecho Constitucional, garantías y amparo". Editorial Porrúa. México". 1992. p. 73.

- IV. Por haberse enviado a la autoridad o servidor público señalado como responsable un documento de no responsabilidad;
- V. Por desistimiento del quejoso;
- VI. Por falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento;
- VII. Por acuerdo de acumulación de expedientes;
- VIII. Por no existir materia para seguir conociendo del expediente de queja, y
- IX. Por haberse solucionado el expediente de queja mediante los procedimientos de conciliación o durante el trámite respectivo.

También la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede dictar acuerdos de trámite, que serán obligatorios para las autoridades y servidores públicos para que comparezcan o aporten información o documentación. Su incumplimiento acarreará las sanciones y responsabilidades señaladas en el Título IV, Capítulo II, de su ley.

Una vez concluida la investigación, el Visitador General formulará, en su caso, un proyecto de Recomendación, o acuerdo de no responsabilidad en los cuales se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores han violado o no los Derechos Humanos de los afectados, al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un período que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes.

En el proyecto de Recomendación se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y si procede, en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado. Los

proyectos antes referidos serán sometidos al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración final.

En caso de que no se comprueben las violaciones de Derechos Humanos imputadas, dictará Acuerdo de No Responsabilidad. Los Acuerdos de No Responsabilidad, que es la resolución final que dicta un Organismo Público de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, cuando de los elementos de convicción que integran el expediente de queja no se acredita la existencia de violaciones a Derechos Humanos en perjuicio del quejoso o agraviado”¹⁴³

La Recomendación será pública y no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.¹⁴⁴

Las Recomendaciones¹⁴⁵ representan un instrumento muy eficaz contemplado tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en su ley, que sirven para evidenciar dichas violaciones y en su caso, individualizar la autoría y responsabilidad del Estado y sus agentes por la trasgresión cometida, recomendando se inicie el procedimiento correspondiente y las medidas para la efectiva restitución de los agraviados. Para la emisión, exigen un cuidadoso y detallado manejo de la técnica

¹⁴³Preguntas y Respuestas sobre Derechos Humanos que usted debe conocer”. México. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Michoacán. Derechos humanos Michoacán (Estado) Derechos Humanos – Teoría Comisión Estatal de Derechos Humanos - Michoacán. p. 13.

¹⁴⁴ Desde el punto de vista materia, la Recomendación es un juicio por el cual la Comisión afirma la conducta que deben practicar servidores públicos o autoridades federales en una situación concreta. Antes de emitir la recomendación debe llegar a la conclusión de la existencia de una violación a los Derechos Humanos de la persona que presentó la queja. Esta conclusión es evidentemente resultado de otro juicio en donde se afirma la existencia de una conducta por parte de las autoridades o servidores públicos federales que lesiona los derechos humanos.

¹⁴⁵ Los textos de las recomendaciones contendrán los siguientes elementos: I. Descripción de los hechos violatorios de derechos humanos; II. Enumeración de las evidencias que demuestran la violación a derechos humanos; III. Descripción de la situación jurídica generada por la violación a derechos humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron; IV. Observaciones, análisis de evidencias, razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de derechos humanos reclamada, y V. Recomendaciones específicas, entendidas como las acciones solicitadas a la autoridad para que repare la violación a derechos humanos y, en su caso, instruya el procedimiento que permita sancionar a los responsables. Cuando del contenido de la recomendación se desprenda la solicitud de inicio de procedimientos administrativos, se remitirá copia a los órganos internos de control correspondientes y se les solicitará, en colaboración, la determinación e informe respecto del procedimiento correspondiente. Artículo 132 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 2003.

jurídica, además de un sólido criterio ético que en su conjunto constituyan la base de los pronunciamientos que en ella se encuentren vertidos.

La fuerza o eficacia social de las Recomendaciones de la Comisión Nacional depende, por tanto, de la honorabilidad y experiencia de la misma. A medida que el pueblo vaya teniendo más confianza en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por su independencia, objetividad y sabiduría, obteniendo el reconocimiento de mayor autoridad, sus Recomendaciones se irán cumpliendo más cabalmente y con menos resistencia y el no acatarlas irá representando un problema político, ante la opinión pública, cada vez más serio. No me parece que la fuerza de las Recomendaciones radique exclusivamente en la publicidad de las mismas,¹⁴⁶ porque si se hacen públicas demuestran incompetencia, la publicidad, sólo desprestigia a las autoridades.

De manera que las recomendaciones son resoluciones que ponen fin al procedimiento de queja iniciado por la Comisión y en el que se determinó que la autoridad vulneró Derechos Humanos del quejoso y para el efecto, recomendará la o las acciones que dicha autoridad deba tomar, con la finalidad de restituirle al quejoso el goce de sus Derechos Humanos, teniendo como única sanción por incumplimiento a la misma el desprestigio ante la sociedad. Constituyen un instrumento eficaz contemplado tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en su ley.¹⁴⁷

Ahora, la publicidad de las Recomendaciones¹⁴⁸ y de su cumplimiento o incumplimiento es ciertamente un elemento indispensable para consolidar el prestigio

¹⁴⁶ Así parece opinar el autor Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix-Fierro, "artículo 102", Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, México. UNAM. 1995, t.II, p. 127.

¹⁴⁷ Artículo 102, apartado B, párrafo segundo constitucional, y en el artículo 6o. fracción III, en el sentido de que la CNDH tiene la atribución de formular recomendaciones públicas no vinculatorias. Las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos tendrán en particular la atribución de presentar a título consultivo, al gobierno, al Parlamento y a cualquier otro órgano pertinente, a instancia de las autoridades interesadas o en ejercicio de su facultad de autosumisión, dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos Cfr. Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Folleto informativo núm. 19, www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/fs19_sp.htm, consultada el 20 de septiembre de 2006.

¹⁴⁸ Cfr. Luis de la Barreda "Las Recomendaciones: el hilo de Ariadna", El Foro, México, 11ª. Época, t. XIII, número 2, p 130, él habla de que el incumplimiento de las Recomendaciones "erosiona el fundamento" del *Ombudsman*, como si el incumplimiento le quitara sabiduría o independencia.

de la CNDH, a la que deberían colaborar los medios de comunicación masiva, pero no es el fundamento de su fuerza persuasiva. Tampoco depende su valor del cumplimiento efectivo de las mismas.

Por lo que las Recomendaciones son verdaderas piezas de construcción jurídica equivalentes a las sentencias que emiten los tribunales judiciales, las cuales, para su emisión, exigen un escrupuloso y detallado manejo de la técnica jurídica, además de un sólido criterio ético que, en su conjunto, constituyan la base de los pronunciamientos que en ella se encuentren vertidos.

Cuando la autoridad o servidor público a quien va dirigida reciba la recomendación, informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha Recomendación. Entregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con ella. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la Recomendación así lo amerite.

Un punto importante es el hecho de que en contra de las Recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional, no procederá ningún recurso. En la evolución legislativa posterior a agosto de 1990 (primer Reglamento Interno) se señalaba el motivo fundamental de esta imposibilidad jurídica de recurrir o impugnarlas: la naturaleza propia de las Recomendaciones. Por la naturaleza propia de la Comisión, como organismo protector de los derechos constitucionales, la fuerza de las mismas deriva no de una prerrogativa coercitiva, sino de ser tales resoluciones, dirigidas a las autoridades o servidores públicos presuntamente responsables de la violación de Derechos Humanos fundamentales, un pronunciamiento general metajurídico amplio, que va más allá de afectar una situación jurídica del gobernado, pero carecen de coercibilidad.

Cabe señalar que las Recomendaciones sólo se refieren a violaciones de los derechos fundamentales, pero no se pueden impugnar porque su cometido es exclusivamente indicativo, no ejercen una función correcta sobre las facultades

administrativas de las autoridades públicas, ni dirimen conflictos de jurisdicción porque se encuentran imposibilitadas para cambiar el sentido de las resoluciones o actos motivo de la queja presentada, es decir, no imponen obligaciones concretas a las autoridades, la única señalada es la obligación general de apegarse a derecho en sus actuaciones.

Cabe aclarar que la emisión de Recomendaciones Generales por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está señalada sólo en su Reglamento Interno y no en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que sugiero que no sólo en el Reglamento Interno de la CNDH, sino también en el artículo 102, apartado B, de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en su Ley la CNDH se incluya la facultad de emitir Recomendaciones Generales por parte de la Comisión Nacional a las diversas autoridades del país, por tratarse de resoluciones a través de las cuales se promueven las modificaciones de disposiciones normativas y contra practicas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los Derechos Humanos, cuyo cumplimiento se puede lograr mediante la realización de estudios generales.

Es importante mencionar que la Comisión Nacional no estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una Recomendación o a algún particular. Si dichas pruebas le son solicitadas, discrecionalmente determinará si son de entregarse o no. Esta cuestión esta íntimamente ligada con el hecho de poder impugnar las resoluciones en los procedimientos llevados a cabo bajo su rectoría. Las Recomendaciones se pueden o no aceptar por parte de la autoridad administrativa, pero por lo mismo, las sugerencias realizadas por la misma, no están supeditadas a autoridad alguna, y por lo tanto, la Comisión no está obligada a proporcionar las pruebas que le sirvieron para la emisión de sus Recomendaciones, ni a la autoridad, servidor público, ni al quejoso; en caso de que lo soliciten; tal requerimiento queda supeditado a la discrecionalidad de la institución, con fundamento en las atribuciones que tienen para conocer e investigar presuntas violaciones a los Derechos Humanos.

En materia de transparencia y de acuerdo a la reforma al artículo 109 del Reglamento Interno de la Comisión que entró en vigor el 1º de enero de 1994, la misma, sólo estará obligada a entregar constancias que obren en los expedientes de queja, a solicitud del quejoso o agraviado, de la autoridad o de cualquier persona, en los términos previstos en su Ley, Reglamento Interno, en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y en el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ahora, es importante destacar que las Recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad se referirán a casos concretos; las autoridades no pueden aplicar estas resoluciones a otros casos por analogía o mayoría de razón.

El Presidente de la Comisión Nacional deberá publicar, en su totalidad o en forma resumida, las Recomendaciones y los Acuerdos de No Responsabilidad de la Comisión Nacional. En casos excepcionales podrá determinar si los mismos sólo deban comunicarse a los interesados de acuerdo con las circunstancias del propio caso. La publicidad construye el factor principal de la fuerza de las Recomendaciones. Para hacer efectiva esta disposición el artículo 8º de su Reglamento Interno prevé lo siguiente:¹⁴⁹

“Artículo 8º. La Comisión Nacional contará con un órgano oficial de difusión denominado Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Su periodicidad será mensual y en ella se publicaran las Recomendaciones, así como los documentos de no responsabilidad, informes especiales y materiales varios que, por su importancia deban darse a conocer”

Por cuanto hace a la información que realiza la Comisión, el Presidente de ésta deberá presentar anualmente ante los Poderes de la Unión, un informe sobre las

¹⁴⁹Soberanes Fernández, José Luis. “Ley de la Comisión Comentada y concordada”. *Op. cit.* p. 364

actividades que haya realizado en el período comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre del año inmediato anterior. Al efecto, comparecerá en el mes de enero ante el Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; posteriormente, presentará el informe ante el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicho informe será difundido en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad. En el diseño de los mecanismos sobre los cuales se plantean las funciones de la Comisión, el de la información, representa en si un efecto planeado para contribuir con esa difusión, formal ante las autoridades construidas y en general ante la sociedad, a la consecución de sus objetivos.

Por regla general, un *Ombudsman* responsable realiza el papel de: defensor de los gobernados, receptor de quejas y controlador público contra abusos del poder, lo que hace básicamente mediante cuatro funciones que le son propias para el desempeño de su cometido, como lo son: la de investigar, informar, recomendar y publicar.¹⁵⁰

Rendir el informe ante los poderes de la Unión es de gran importancia política y social. Este informe reviste políticamente una gran importancia y se hace del conocimiento tanto de los Poderes de la Unión como de la sociedad misma, a través de los medios de comunicación, de tal suerte que las Recomendaciones adquieran un carácter de públicas.¹⁵¹

Los informes anuales del Presidente de la Comisión Nacional deberán comprender una descripción del número y características de las quejas y denuncias que se hayan presentado, los efectos de la labor de conciliación; las investigaciones realizadas, las Recomendaciones y los Acuerdos de No Responsabilidad que se hubiesen formulado; los resultados obtenidos, así como las estadísticas, los programas desarrollados y demás datos que se consideren convenientes.

¹⁵⁰ Herrera Ortiz, Margarita. "Manual de Derechos Humanos" 2ª Edición, México, Editorial Pac. 1996, p. 362.

¹⁵¹ Diez Quintanilla, Juan Antonio. "Medios de Impugnación constitucionales respecto a la violación de los derechos humanos". México. Editorial Pac. 2001. p. 160.

Dicho informe podrá contener proposiciones dirigidas a las autoridades y servidores públicos competentes, tanto federales, como locales y municipales, para promover la expedición o modificación de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como para perfeccionar las prácticas administrativas correspondientes, con el objeto de tutelar de manera más efectiva los Derechos Humanos de los gobernados y lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servidores públicos.

En México, ésta obligación de informar además de estar regulada en la Ley de la CNDH (artículo 52),¹⁵² está contemplada en la jurisprudencia nacional, en la cual guardando las consideraciones de estructura y funciones constitucionales específicas se comprende su importancia.¹⁵³ Ninguna autoridad o servidor público dará instrucciones a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con motivo de dichos informes.

Una de las características que debe tener todo Organismo Defensor de los Derechos Humanos es su autonomía para tramitar y resolver las quejas puestas a su conocimiento, con motivo de actos u omisiones las cuales pueden constituir violaciones a los derechos fundamentales de los gobernados. Esa autonomía debe manifestarse tanto durante el procedimiento de investigación, como al momento de resolverse el expediente respectivo. Ésta es una característica del *Ombudsman* en su versión original.¹⁵⁴

Finalmente, las inconformidades se substanciarán mediante los recursos de queja e impugnación, con base en lo dispuesto por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de acuerdo con las

¹⁵² Artículo 52.- El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente ante los Poderes de la Unión, un informe sobre las actividades que haya realizado en el período comprendido entre el 1o. de enero y el 31 de diciembre del año inmediato anterior. Al efecto, comparecerá en el mes de enero ante el Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; posteriormente, presentará el informe ante el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicho informe será difundido en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad.

¹⁵³ Tesis aislada de la Novena Época, del Pleno, en el t. XII, septiembre de 2000, número de tesis P. LIX/2000, en la p. 28, informes entre poderes. Sólo proceden, cuando de manera explícita implícita, estén consignados en la Constitución.

¹⁵⁴ Tal y como lo explica el autor Héctor Fix-Zamudio, vid, *Op. cit.* p. 203, así como el autor Jorge Madazo, Derechos Humanos: el nuevo enfoque *Op. cit.* pp. 50 y 51.

disposiciones de su ley. Se aplicarán supletoriamente y en lo que resulte procedente, los preceptos del Título III, Capítulo I, de su ley: Las resoluciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre estas inconformidades no admitirán recurso alguno.

De manera pues que ante la Comisión Nacional opera el sistema de impugnación de doble instancia. La reforma constitucional de enero de 1992, mediante la cual se adiciona un apartado "B", al artículo 102,¹⁵⁵ constituyó un establecimiento en México de un Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección y Defensa de los Derechos Humanos por medio de la creación de organismos específicos por parte del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales. Una de las particularidades del sistema mexicano prevé en el último párrafo de la actual redacción del precepto y apartado en mención en el cual dispone que la Comisión conocerá de las inconformidades presentadas con relación a las Recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas. De esta manera se conforma un sistema impugnativo de doble instancia, que algunos autores denominan "contencioso".¹⁵⁶

Una de las inconformidades es el recurso de queja, el que sólo podrá ser promovido por los quejosos, o denunciantes que sufran un perjuicio grave, por las omisiones o por la inacción¹⁵⁷ de los organismos locales, con motivo de los procedimientos que se hubiesen substanciado ante los mismos y siempre que no exista Recomendación alguna sobre el asunto de que se trate y hayan transcurrido seis meses desde que se presentó la queja o denuncia ante el propio organismo local. Deberá ser presentado directamente ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por escrito, o en casos de urgencia, oralmente o por cualquier medio de comunicación;

¹⁵⁵ Véase Víctor M. Martínez Bullé Goyri, "La reforma del artículo 102, apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, México, julio-diciembre de 1999, pp. 281-290; y Emilio Rabasa "Reforma al artículo 102 constitucional: creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) a nivel constitucional", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, nueva serie, año XXV, num. 74, mayo-agosto de 1992, pp. 573-580.

¹⁵⁶ Fairén Guillen, Víctor. "El *Ombudsman* en México. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con recuerdos comparatistas", Revista de Estudios Políticos, Madrid, nueva época, num. 87, enero-marzo de 1995, pp. 9-34(especialmente p. 17)

¹⁵⁷ Cf. Artículo 56 la Ley de la CNDH.

en este supuesto, la instancia deberá ser ratificada dentro de los tres días siguientes por el interesado. La tramitación debe ser breve y sencilla.

Ahora, el recurso de impugnación procederá exclusivamente ante la Comisión Nacional y contra las resoluciones definitivas¹⁵⁸ de los Organismos Estatales de Derechos Humanos o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por los citados organismos.

Sólo quienes hayan sido quejosos en un expediente integrado por un Organismo Estatal de Derechos Humanos estarán legitimados para interponer los recursos de impugnación, tanto contra las Recomendaciones de dichos organismos como contra la insuficiencia de las autoridades locales en el cumplimiento de ellas. Una vez agotada la tramitación, la Comisión Nacional deberá resolver el recurso de impugnación en un plazo no mayor de sesenta días hábiles, en el cual deberá pronunciarse por:

- a) La confirmación de la resolución definitiva del Organismo Local de Derechos Humanos.
- b) La modificación de la propia Recomendación, caso en el cual formulará a su vez, una Recomendación al Organismo Local.
- c) La declaración de suficiencia en el cumplimiento de la Recomendación formulada por el organismo estatal respectivo.
- d) La declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la Recomendación del organismo estatal por parte de la autoridad local a la cual se dirigió, supuesto en el que la Comisión Nacional formulará una Recomendación dirigida a dicha autoridad, la que deberá informar sobre su aceptación y cumplimiento.

Ahora, sin perjuicio de las atribuciones legales que correspondan a los Organismos Estatales de Protección de los Derechos Humanos, la Comisión puede

¹⁵⁸ Por resoluciones definitivas se entiende según el artículo 159 del Reglamento Interno de la CNDH “toda forma de conclusión de un expediente abierto con motivo de presuntas violaciones a los Derechos Humanos”.

celebrar convenios o acuerdos con dichas autoridades y servidores públicos para que puedan actuar como receptores de quejas y denuncias de competencia federal, las que remitirán a la Comisión Nacional por los medios más expeditos.

La Comisión Nacional, puede rendir un informe especial cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades y servidores públicos que deban intervenir o colaborar en sus investigaciones, no obstante los requerimientos que ésta les hubiere formulado. La Comisión denunciará ante los órganos competentes los delitos o faltas que, independientemente de dichas conductas y actitudes, hubiesen cometido las autoridades o servidores públicos de que se trate.

El Reglamento Interno de la CNDH regula específicamente el informe especial¹⁵⁹ en él, se faculta exclusivamente al Presidente de la Comisión Nacional para la presentación de dicho informe.

La finalidad de poner en conocimiento de la opinión pública el contenido del informe, obviamente no es activar la coerción estatal, sino aplicar una sanción de tipo moral. Respecto a los particulares que durante los procedimientos de la Comisión Nacional incurran en faltas o en delitos, la misma lo hará del conocimiento de las autoridades competentes para que sean sancionados de acuerdo con las leyes de la materia.

La Comisión Nacional deberá poner en conocimiento de las autoridades superiores competentes, los actos u omisiones en que incurran autoridades y servidores públicos, durante y con motivo de las investigaciones que realiza dicha Comisión, para efectos de la aplicación de las sanciones administrativas que deban imponerse. La autoridad superior deberá informar a la Comisión Nacional sobre las medidas o sanciones disciplinarias impuestas y la Comisión Nacional solicitará al

¹⁵⁹ Se prevé en el artículo 174 "Cuando la naturaleza del caso lo requiera por su importancia o gravedad, el presidente de la Comisión Nacional para presentar a la opinión pública y a las autoridades, informes especiales..."

órgano interno de control correspondiente, en cualquier caso, el inicio del procedimiento de responsabilidades que deba instruirse en contra del servidor público respectivo.

Además de las denuncias sobre los delitos y faltas administrativas en que puedan incurrir las autoridades y servidores públicos en el curso de las investigaciones seguidas por la Comisión Nacional, puede solicitar la amonestación pública o privada, según el caso, al titular de la dependencia de que se trate.

La Comisión Nacional podrá dar seguimiento a las actuaciones y diligencias que se practiquen en las averiguaciones previas, procedimientos penales y administrativos que se integren o instruyan con motivo de su intervención en términos de su Ley y del artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de sus Visitadores Generales y de los Visitadores Adjuntos adscritos a ellos. Esta facultad se limitará únicamente a la observación atenta del curso del asunto de que se trate hasta su resolución definitiva, sin que en ningún caso se entienda como la posibilidad de intervenir como parte en aquellos, haciendo o promoviendo las diligencias conducentes para su resolución.

En caso de que algún servidor público en respuesta a un requerimiento de información formulado por la Comisión Nacional rindiera informes falsos o parcialmente verdaderos, se le sancionará en los términos que señala el artículo 214, fracción V, del Código Penal Federal,¹⁶⁰ que señala “Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:

“...

V.- Cuando el encargado de una fuerza pública, requerida legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio, se niegue indebidamente a dárselo; ...”

¹⁶⁰Código Penal Federal. “Nuevo código” publicado en el diario oficial de la federación el 14 de agosto de 1931.

VII. El Juicio de Amparo y el trámite de la queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

El maestro Ignacio Burgoa definía al juicio de amparo como:

“un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole (fracción I, del art. 103 de la Constitución); que garantiza a favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales y las de los Estados (fracciones II y III de dicho precepto) y que, por último, protege toda la Constitución, así como toda la legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico particular del gobernado en estas condiciones, el amparo es un medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de tutela indirecta de la ley secundaria, preservando bajo este último aspecto y de manera extraordinaria y definitiva, todo el derecho positivo”.¹⁶¹

El doctor Héctor Fix Zamudio define el derecho de amparo mexicano como un:

“instrumento procesal específico para la protección de los derechos constitucionales de la persona humana, primeramente los de carácter individual y con posterioridad también los de dimensión social”.¹⁶²

El maestro Carlos Arellano García lo denomina diciendo:

¹⁶¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. “El juicio de amparo”, Editorial Porrúa, 29ª Edición, México 1992.

¹⁶² Fix-Zamudio Héctor. “Ensayos sobre el derecho de amparo”. UNAM, 1ª. Edición. México, 1993.

“el amparo mexicano es la institución jurídica por la que una persona física o moral, denominada quejoso, ejercita el derecho de acción ante un órgano jurisdiccional federal o local, para reclamar de un órgano del Estado Federal o local o municipal, denominado autoridad responsable, un acto o ley que, el citado quejoso estima vulnera las garantías individuales o el régimen de distribución competencial entre la Federación y Estado, para que se le restituya o mantenga el goce de sus presuntos derechos, después de agotar los medios de impugnación ordenados”.¹⁶³

El juicio de amparo es y ha sido el único instrumento real de control constitucional y el mecanismo jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos y desde su creación se ha logrado consagrar como una verdadera institución jurídica en México.

El juicio de amparo mexicano ha servido de base a la configuración paulatina de las características generales del amparo constitucional iberoamericano, que, en esencia, presenta lineamientos comunes, como son la tutela de los Derechos Humanos consagrados en los ordenamientos constitucionales y, en algunos casos, en los internacionales, a través de un procedimiento sencillo y breve en el que existen medidas precautorias o cautelares para preservar dichos derechos, culminando con una sentencia para restituir al afectado en el goce y ejercicio de sus derechos infringidos por cualquier autoridad o, en algunos supuestos, también por particulares en situación de predominio. De ello dan debida cuenta, por ejemplo, el artículo octavo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁶⁴ que establece: “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley”; o el párrafo primero del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos

¹⁶³ Arellano García, Carlos. “El Juicio de Amparo”. Ed. Porrúa. 6ª Edición. México. 2003. p.330.

¹⁶⁴ Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 217 A, III, del 10 de diciembre de 1948.

Humanos,¹⁶⁵ que a la letra dice: “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la *ampare* contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o esta Convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”.¹⁶⁶

La evolución histórica del amparo, como lo ha evidenciado el Doctor Héctor Fix-Zamudio,¹⁶⁷ ha llevado al amparo mexicano a configurarse en una institución procesal compleja, de difícil sistematización, operatividad y accesibilidad para cumplir con sus objetivos inmediatos de tutela. En la actualidad, su concepto no se agota en la idea de un instrumento unitario, sino que se ha convertido en una institución que puede adoptar diversas formas, llegando a configurar varios mecanismos procesales, cada uno con características y funciones propias y que en otros países constituyen instrumentos jurídico-procesales autónomos, a saber: a) la protección de la libertad e integridad personal por medio del *hábeas corpus*; b) la impugnación de la inconstitucionalidad de leyes; c) el amparo contra resoluciones judiciales o “amparo casación”; d) el amparo contra actos o resoluciones de la administración pública federal o local; y e) el amparo en materia social agraria.

No obstante que en México existe el juicio de amparo como medio de defensa jurisdiccional de los Derechos Humanos que protege al gobernado en contra de los actos de autoridad o leyes que afecten sus garantías individuales, ha sido necesaria la creación de organismos no jurisdiccionales de protección a los Derechos Humanos, creándose para el efecto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la cual surgió primero como Organismo Desconcentrado, para posteriormente adquirir su autonomía en el año de 1999, así también se crearon organismos no jurisdiccionales de protección a los Derechos Humanos en el ámbito nacional, para de ésta manera

¹⁶⁵ Suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en el marco de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

¹⁶⁶ Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo “Del amparo nacional al amparo internacional”. Profesor del curso Derecho Procesal Constitucional en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. http://www.poder-judicial-bc.gob.mx/admonjus/n23/AJ23_004.htm#_ftn2.

¹⁶⁷ Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor (con Salvador Valencia Carmona). “Derecho constitucional mexicano y comparado”. 2ª edición. México. Porrúa. 2001. p. 821.

protegerse los Derechos Humanos de los gobernados de manera integral. Ahora, esta protección también es llevada a cabo a través de la acción de inconstitucionalidad y controversias constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el procedimiento de investigación sobre un hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual o al voto público; también existen los procesos constitucionales en materia electoral, el juicio político y la responsabilidad objetiva del Estado por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular causen en los bienes o derechos de los particulares.

Ahora, los fines del "*Ombudsman*" y el juicio de garantías, no son incompatibles ni se contraponen. Son diversos sus procedimientos y alcances: la fuerza de las Recomendaciones que emite el primero, se sustenta en su difusión hacia la opinión pública, lo que inclina a la autoridad a subsanar la falta, so pena del señalamiento social. La sentencia del juicio de amparo, por su parte, obliga al funcionario responsable, al grado de que si no se cumple puede ser destituido del cargo por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; estas diferencias no imposibilitan que ambas instituciones cumplan con la responsabilidad que tienen encomendada: preservar las garantías y derechos de los gobernados. De esta manera se enriquece el orden jurídico y se satisface una necesidad social.

Es frecuente escuchar planteamientos que cuestionan y consideran que las instancias de Derechos Humanos deberían tener facultades jurisdiccionales y punitivas, cuando es precisamente en su carácter ético y moral, donde se integra uno de sus principios fundamentales.

El *Ombudsman* es considerado un magistrado de persuasión o de opinión, cuyas Recomendaciones emitidas, son resoluciones originadas por una violación al orden jurídico, ya sea por afectación a los Derechos Humanos o por actuaciones ilegales, indebidas o irracionales, provenientes de funcionarios públicos o empleados de la administración pública. El objetivo de la Recomendación es restituir al agraviado en goce del derecho lesionado o, en su caso, proponer la aplicación de medidas

correctivas o disciplinarias. En cualquier parte de sus procedimientos, es posible solicitar la adopción de medidas precautorias o cautelares, para evitar la consumación irreparable de violaciones a los Derechos Humanos. Su importancia es equiparable al juicio de amparo, pero con sus propias particularidades. El amparo se caracteriza por ser de tipo procesal, de competencia de una autoridad judicial, con resoluciones vinculatorias, de protección a garantías individuales. En el amparo, se procede sólo a instancia de parte agraviada, cuando los mecanismos de las instancias de derechos humanos, consideran el iniciar procedimientos por oficio. Para el amparo se requiere de agravio personal o directo, en cambio el *Ombudsman* puede proteger intereses transpersonales o colectivos y no requiere de trámite previo o simultáneo de recursos.

El procedimiento del *Ombudsman*, en cambio, es un procedimiento paraprocesal y su competencia está asignada a una autoridad administrativa, con una función no jurisdiccional. Las resoluciones no son vinculatorias. Si bien, el procedimiento del amparo, protege las garantías individuales, el del *Ombudsman* protege los Derechos Humanos aunque no tengan calidad de garantías en una Constitución. Es decir, es mucho más amplia de lo establecido en alguna Constitución Política de un país y mediante el proceso de generalización se introducirá en la fórmula de los Derechos y con la internacionalización, se supera el ámbito del Estado Nacional y su soberanía para su reconocimiento y protección. Es decir, un individuo puede directamente dirigirse a las instancias locales, nacionales como internacionales en materia de derechos humanos, con lo que se convierte en un sujeto de derecho internacional. Significa que los mecanismos de defensa de Derechos Humanos, van mucho más allá de la protección en el ámbito estatal, así como las insuficiencias que puedan tener para que mediante este proceso de internacionalización, se redimensione el derecho internacional mediante el reconocimiento de la persona individual, como sujeto jurídico, que se sujeta a una autoridad supranacional. De esta manera, en la defensa de los Derechos Humanos, las violaciones que trascienden las fronteras estatales, es necesaria la colaboración intergubernamental para afrontar eficazmente su protección. La plena protección de los Derechos Humanos sólo se podrá producir cuando exista una autoridad supranacional, producto de un acuerdo entre los Estados. La experiencia

a nivel universal se plasma en los Pactos de las Naciones Unidas de 1966, que son la juridificación de la filosofía contenida en la declaración de la ONU de 1948.

De esta manera los tratados y acuerdos internacionales que son suscritos por nuestro país, y que tienen como fundamento la defensa de los Derechos Humanos, defienden derechos que, incluso aún no estén reconocidos por las legislaciones estatales. Adicional a ello, podemos destacar que a diferencia del amparo, en los procedimientos de Derechos Humanos la conciliación es un mecanismo integrado por regla general, que forma parte de sus facultades. Además, existe la facultad de investigar y obtener pruebas de oficio, que permite la admisión de todo tipo de pruebas de las partes, mientras que en el amparo la carga de la prueba recae en las partes por regla general. En los procedimientos del *Ombudsman*, las formalidades son mínimas y no está sujeto a nulidades, cuando en el amparo, se rige el principio de consecución judicial, al requerirse de formalidades para la validez del proceso.¹⁶⁸

El Doctor Héctor Fix-Zamudio al respecto opina:

“A través de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), así como de las Comisiones equivalentes en las entidades federativas, el Estado mexicano se propuso establecer un Sistema Nacional de Protección No Jurisdiccional de los Derechos Humanos, que respondiera de manera ágil y sencilla a los múltiples requerimientos ciudadanos, sin que ello implicara de manera alguna que éstos abdicaran de los procedimientos judiciales establecidos”.¹⁶⁹

Por lo tanto podemos ver que el juicio de amparo y la queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tienen como objeto la protección de los Derechos Humanos, aunque la manera en que intervienen es diferente: en el Juicio de amparo las sentencias que emiten los tribunales federales son vinculatorias para las partes, pues

¹⁶⁸Sánchez Corona, Francisco Javier. "Los organismos de Derechos Humanos y el amparo". 31 de marzo de 2008, Baja California. www.pdhbc.org/columnas/2008/marzoabril/31amparo.html

¹⁶⁹ Fix-Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona. "Derecho constitucional mexicano comparado". México. Porrúa. 1999. p. 462.

están investidos por la ley para hacer cumplir sus resoluciones por la vía coercitiva. El amparo es un medio de defensa jurisdiccional de la Constitución y de las garantías individuales. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos como parte del Sistema No Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos en México, conoce de actos u omisiones de carácter administrativo que vulneren derechos humanos y sean cometidas por servidores públicos federales, a través de la queja, realizando investigaciones y al acreditarse violaciones a Derechos Humanos, emite Recomendaciones no vinculatorias, es decir, no obligan a la autoridad, su fuerza es eminentemente moral.

VIII. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el *Ombudsman*

El *Ombudsman*. Esta peculiar institución, por su principio de creación a partir de alguno de los poderes del Estado, por su finalidad de inspeccionar el cumplimiento de los Derechos Humanos, principalmente los individuales, como parte de las garantías de la Constitución, es una institución en la que su materia de trabajo es jurídica de tipo no jurisdiccional. La singularidad de la institución estriba en ser el órgano gubernamental ante el cual los gobernados pueden apelar por cualquier abuso o incumplimiento por parte del poder público respecto a los Derechos Humanos legalmente reconocidos.¹⁷⁰

El doctor Héctor Fix-Zamudio define al *Ombudsman* diciendo que es:

“uno o varios funcionarios designados por el órgano Parlamentario [...] que, con el auxilio del personal técnico, poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones (lo que también puede hacer de oficio), por la afectación de los derechos e intereses legítimos de los

¹⁷⁰ “Las libertades públicas y sus garantías en el estado de derecho”. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Revista Jurídica. Nueva Serie Año XXVI. Número 77 Mayo-Agosto 1993. El *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* surgió en 1948, bajo la denominación de *Boletín del Instituto de Derecho Comparado*, como revista periódica de dicho Instituto. Por acuerdo del Consejo Universitario del 15 de diciembre de 1967, el Instituto de Derecho Comparado adoptó la denominación de Instituto de Investigaciones Jurídicas, por lo cual se actualizó la nomenclatura de esta publicación, adoptándose la denominación que ahora lleva. Desde su creación, el *Boletín* ha aparecido de manera ininterrumpida cada cuatro meses. Derechos Reservados, (C)2008. IJ-UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

governados, no sólo por infracciones de legalidad de las autoridades administrativas, sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto en la resolución”; y como resultado de esta investigación pueden proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones”.¹⁷¹

Es un organismo de buena fe, cuya actuación y recomendaciones residen en la fuerza moral que como organismo tiene, nunca hace uso de la fuerza coactiva para hacer cumplir sus recomendaciones.

El *Ombudsman* no es un tribunal con poder ejecutivo, su fundamento de actuación reside en la fuerza moral que ante la opinión pública tengan las personas encargadas de encabezarlo. Su fuerza no requiere de elementos coactivos, es más bien propositiva y de recomendación y dado el prestigio público de su personal, se configura más como un llamado de autoridad moral. El éxito de la función de todo *Ombudsman* estriba precisamente en lo anterior. Por regla general, quienes encabezan la institución son abogados de probada rectitud y un alto nivel de competencia, requisitos indispensables para validar todas y cada una de sus opiniones y recomendaciones, mismas que, por otra parte, deben ser siempre imparciales. En consecuencia, el *Ombudsman* surge y actúa ahí donde las libertades públicas se han traducido en motivo de fuerza social para construir un órgano rector limitado: el estado de derecho. De aquí resulta la importancia política y jurídica de esta institución.¹⁷²

En México, la actuación de las autoridades en ejercicio de sus funciones ha sido parcial y deficiente, incurriendo de manera constante y a manera de usos y costumbres en abuso, lo que ha significado necesario que exista una institución pública autónoma que vele por el respeto a los Derechos Humanos.

¹⁷¹ Fix-Zamudio, Héctor. “Justicia constitucional, *Ombudsman* y derechos humanos”. CNDH. México. 2001. p. 201.

¹⁷² Boletín Mexicano de Derecho Comparado, *op. cit.*

La impartición de la justicia, en toda época y en todo lugar, ha estado lejos de ser perfecta. En contracorriente de lo que el Derecho dicta en la teoría. En la praxis aparecen siempre irregularidades u omisiones, voluntarias o no, por parte de quien hace valer la ley, que ponen en riesgo la integridad de los miembros de una sociedad. Es por eso que la existencia de una institución con autoridad ante el Estado que vele por el respeto a los Derechos Humanos se ha hecho necesaria. Dicha responsabilidad ha recaído desde hace varios años en comisiones autónomas, tanto de carácter nacional como internacional, que tienen la encomienda de ser observadores que salvaguarden los Derechos Humanos y, en caso de una violación a estas libertades, denuncien ante la opinión pública o extiendan Recomendaciones a la autoridad.¹⁷³

Por ello, se creó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con la función de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos, construyendo los mecanismos de prevención, atención y coordinación para su salvaguarda y que alcanzó un momento importante al haberse elevado a nivel constitucional y posteriormente convertirse en un Organismo Público Autónomo.

Así pues, a decir del maestro Jorge Carpizo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos no es un *Ombudsman*, pero tiene muchas similitudes con él. El *Ombudsman* es un organismo cuyo titular es un funcionario público de alto nivel, quien actúa con independencia, pero es responsable ante el Poder Legislativo, recibe quejas en contra de autoridades y funcionarios, las investiga y emite Recomendaciones y periódicamente rinde un informe público sobre el cumplimiento o no de sus Recomendaciones y sugerencias. El *Ombudsman* nació en Suecia con la Constitución de 1809 y persiguió establecer un control adicional para el cumplimiento de las leyes, supervisar como éstas eran realmente aplicadas por la administración y crear un nuevo camino, ágil y sin formalismos, a través del cual los individuos pudieran quejarse de las arbitrariedades y violaciones contenidas por autoridades y funcionarios. Los *Ombudsman* escandinavos poseen el derecho de procesar, lo que generalmente no tienen los otros, sino que su

¹⁷³ Narváez Hernández, José Ramón. "Breve historia del *Ombudsman* en México", *Op. cit.* p 34.

fuerza y eficacia se encuentran en los informes públicos periódicos y en su calidad moral. Resulta políticamente grave para los funcionarios rebeldes a cumplir las Recomendaciones su inclusión en el informe periódico, porque entonces quien los juzga es la sociedad en su conjunto.¹⁷⁴

El autor Álvaro Gil-Robles, Defensor del Pueblo en España, sintetiza las características generales o más reiteradas del *Ombudsman*,¹⁷⁵ ya que la institución, como es natural, cambia de país en país. En su opinión estas son:

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

¹⁷⁴ Carpizo, Jorge. "Derechos Humanos y *Ombudsman*" *Op. cit.*, p. 15.

¹⁷⁵ *Ibidem* p.16-17.

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

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el *Ombudsman* se asemejan en la presentación de la queja, en la facultad para investigar y en el acceso que de manera directa tiene el quejoso; la gratuidad de los servicios prestados, además de poder pedir toda la documentación relacionada con el asunto; en lo sumario y en la ausencia de formalidad en el procedimiento; en lo neutral del titular y sin estar sujeto a presión alguna; en la emisión de recomendaciones declarativas, proponiendo la sanción y, finalmente, en rendición de informes especiales y anuales.

La diferencia entre la CNDH y el *Ombudsman* radica en que la designación la realiza por Senado. La reforma constitucional de 1999 modificó el sistema de nombramiento: ahora es responsabilidad exclusiva del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Para la designación es necesario el voto de las dos terceras partes de los Senadores presentes. El número de votos para dicha designación es acertado, porque probablemente ningún partido político cuente con ese número, lo cual traerá consigo mayor ponderación y prudencia en la misma, al tiempo que se apartan consideraciones partidistas.¹⁷⁶

¹⁷⁶ Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado. "El defensor del pueblo" (comentarios en torno...) *Op. cit.*, nota 18, p. 71.

Capítulo Cuarto

La competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

I. Concepto de competencia

El tema de la competencia es extensivo al derecho procesal y al derecho público; se define como el ámbito, la esfera o el campo de acción determinada, señalada y limitada por el marco legal a un órgano público para desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones.¹⁷⁷

La competencia es la porción de jurisdicción que se atribuye a los tribunales que pertenecen al mismo orden jurisdiccional. Se distingue lógicamente de la jurisdicción como el todo se distingue de la parte. Manresa dice que la competencia es “la facultad de conocer de determinados negocios”. El procesalista Giuseppe Chiovenda la define, “como el conjunto de las causas en que, con arreglo a la ley, puede un juez ejercer su jurisdicción y la facultad de ejercerla dentro de los límites en que le esté atribuida”. Según el autor Jaime Guasp, la competencia “es la atribución a un determinado órgano jurisdiccional de determinadas pretensiones con preferencia a los demás órganos de la jurisdicción, por extensión, la regla común o de reglas que deciden sobre dicha atribución. Se llama competencia, según el autor Francesco Carnelutti, la extensión del poder que pertenece (compete) a cada oficio o a cada componente del oficio en comparación con los demás; el concepto de competencia incluso según el significado de la palabra, implica el concurso de varios sujetos respecto de un mismo objeto, que por tanto, se distribuye entre ellos.¹⁷⁸

La competencia encuentra su raíz etimológica en las voces latinas “*competentia*” (*competens, entis*), relación, proposición, aptitud, apto, competente, conveniencia. En castellano se usan como sinónimos los vocablos: aptitud, habilidad, capacidad, suficiencia, disposición. En un sentido jurídico general se alude a una idoneidad

¹⁷⁷ Gómez Lara Cipriano, *Op. cit.* p. 174.

¹⁷⁸ Pallares, Eduardo. “Diccionario de Derecho Procesal Civil”, Decimotercera Edición. Editorial Porrúa. 1999. p. 162.

atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a determinadas acciones o actos jurídicos. Recuérdese que el artículo 16 de nuestra Constitución dispone que nadie puede ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito por *autoridad competente*.¹⁷⁹

El término de competencia,¹⁸⁰ en un sentido jurídico general, alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos. Dicho término se encuentra estrechamente relacionado con el principio de legalidad consagrado en el siglo XVIII, en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en el artículo 3º que señala "ningún cuerpo ni individuo puede ejercer autoridad que no emane expresamente de ella", es decir, de la ley. Mientras que los particulares tienen la libertad de poder hacer todo aquello que no dañe a un tercero. La misma tiene su fundamento en el artículo 16 de la Constitución Política Mexicana, el cual señala: "nadie puede ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito por autoridad competente".

El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal establece en su artículo 144: "La competencia de los tribunales se determinará por la materia, la cuantía, el grado y el territorio.

El Doctor Ignacio Burgoa opina: "la competencia en general es una condición presupuesta *sine cuan non*, para que la actuación de una determinada autoridad en el desarrollo de la función estatal que genéricamente le corresponde, sea válida y eficaz. Por eso, tratándose del desarrollo de la función jurisdiccional, se le ha considerado como un elemento de existencia necesaria previa para la validez de la actuación de la autoridad concreta encargada de ejercerla. Por tal motivo, como presupuesto procesal de la acción y del juicio en que se traduce y ejercita la función jurisdiccional, la

¹⁷⁹ Diccionario jurídico mexicano A-Ch. Instituto de Investigaciones jurídicas. Decimotercera edición. México 1994. p. 542.

¹⁸⁰ Pedroza de la Llave, Susana Thalía. Entonces Secretaria Técnica de la CNDH. La competencia de las Comisiones de Derechos Humanos. *pág. cit.*

competencia es aquel conjunto de facultades con que el orden jurídico enviste a una autoridad para desarrollarla”.¹⁸¹

De manera que la competencia es el campo de acción de la autoridad de que se trate y en la que sus actos están investidos de validez y en la que ejerce las atribuciones que le han sido otorgadas por ley.

II. La competencia del *Ombudsman* de Suecia en el siglo XVI

En 1713, cuando Suecia marchaba hacia un sistema estatal monárquico, el Rey Carlos XII ordenó la creación del cargo de Procurador Supremo (*Högste Ombudsmannen*) – nombrado por él – a fin de vigilar a los funcionarios y el debido cumplimiento de sus obligaciones y, en su caso, llevarlos ante los tribunales. En 1719, se cambió su nombre por el de Canciller de la Justicia (*JustitieKansler*). Durante un breve periodo, a mediados del siglo XVIII, el “*Justitiekansler*” pasó a ser nombrado, no por el Rey, sino por los cuatro Estados o Cuerpos Representativos. Aquí, se ha visto un antecedente del moderno *Ombudsman*.¹⁸²

Bajo el reinado de Gustavo III, el “*Justitiekansler*” tornó a ser un funcionario del Rey y su Consejo. Así las cosas, el Canciller de la Justicia carecía de independencia del gobierno para proteger a los ciudadanos. Y para ello nació el *Ombudsman* Parlamentario en la Constitución de 1809, como medio del Parlamento para controlar la actividad del Rey y de su Consejo. El Comité redactor de la Constitución - en plena y desafortunada guerra con Rusia¹⁸³ - anunció que los derechos generales e individuales serían custodiados por un guardián nombrado por el propio Parlamento, asegurándose que los jueces y otros funcionarios obedeciesen las leyes.

¹⁸¹ Burgoa O, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y amparo, octava edición, editorial Porrúa, México 2005, p. 77.

¹⁸² *Ombudsman*, en sueco, “hombre que tramita”, “representante”. Se podría traducir la expresión por la de “Procurador”, mas en España se ha dado otro sentido jurídico a la palabra. De ahí que se conserve la sueca, como se ha hecho en otros ordenamientos jurídicos y ha pasado a tener universalidad.

¹⁸³ En 1809 Suecia perdió a Finlandia, que pasó a pertenecer a Rusia como “Gran Ducado”; el “Gran Duque de Finlandia” era el zar.

En la Constitución de Suecia de 1809 se preveía y su influencia aún dura, que la Cámara de Representantes debía nombrar, en cada sesión ordinaria “un jurisconsulto de probada ciencia y de especial integridad”, en calidad de mandatario, de *Ombudsman* del Riksdag (*Ombudsman* Parlamentario),¹⁸⁴ encargado, según las instrucciones que éste le dará, de controlar la observancia de las leyes por los tribunales y funcionarios y de perseguir, ante los tribunales competentes según las leyes a aquellos que, en el ejercicio de sus funciones, cometan por parcialidad, favor o cualquier otro motivo, ilegalidades o negligencias en el cumplimiento de sus obligaciones, estando sujeto, desde todos los puntos de vista, a las mismas responsabilidades y tendrá los mismos deberes que el Código de Procedimientos prescribe para los acusadores públicos.

Así, la Ley del Riksdag, prevé en su artículo 8 que los *Ombudsmannen* del Parlamento de Suecia deben ser cuatro (JO). Uno de ellos debe ser también el Jefe administrativo y decidir sobre la orientación de las actividades. El *Ombudsman* destinado a ser el Jefe administrativo es elegido por separado y también los demás *Ombudsmannen* deben serlo así.¹⁸⁵ De manera, que en Suecia hubo cuatro *Ombudsman* que se elegían para un período de cuatro años y a los que el Parlamento les daba poder suficiente para decidir a discreción qué casos habían de investigar. También estaban autorizados para remitir a otras dependencias del gobierno los asuntos que consideraban debían ser revisados en primera instancia por aquéllas. En ese país su supervisión se extiende a todas las dependencias y organismos estatales y a su personal, así como a todo aquél que realiza una función pública, excepción a esto es el caso de los titulares de los ministerios, de los diputados parlamentarios y de los diputados locales, los cuales no son sometidos a la supervisión de los *Ombudsman*. También se encargan de inspeccionar a las autoridades que están bajo su supervisión; esto sucede ocasionalmente, de manera que se realizan inspecciones en las dependencias centrales del gobierno, en tribunales, en cárceles, etc.

¹⁸⁴ El primer *Ombudsman* Parlamentario Sueco (1809-1823) fue el Barón Lara Mannerheim; apellido que en el siglo XX llevaría otro personaje de crucial importancia civil y militar para Finlandia; Karl Gustav Mannerheim.

¹⁸⁵ Fairén Guillen, Víctor. “Normas y Notas sobre el *Ombudsman* de Suecia”. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 21, Mayo-junio 1981.

En Suecia, a la par de los *Ombudsman* constitucionales, existen otros que no son nombrados por el Parlamento y que también tienen como finalidad proteger los derechos de los ciudadanos. Los *Ombudsman* que sí han sido nombrados por el gobierno son los siguientes.¹⁸⁶

1.- El *Ombudsman* de la Libre Competencia (NO), que encuentra sus fundamentos en la Ley de Defensa de la Competencia creada en 1982, la cual tiene como finalidad el promover una sana competencia en la economía de acuerdo al interés público.

2.- El *Ombudsman* de los Consumidores (KO); éste entra en funciones en el año de 1971 y garantiza que las leyes referentes a la protección del consumidor sean cumplidas; la dependencia de este *Ombudsman* forma un solo organismo junto con la Dirección Nacional de Protección de los Consumidores que es presidido por el *Ombudsman* que es Director General.

3.- El *Ombudsman* para la Igualdad de los Sexos (JamO) es creado en 1980, al igual que la Ley para la Igualdad de Sexo en las Relaciones Laborales. La tarea de este *Ombudsman* es la de dar información, formar opinión pública y atender casos individuales de discriminación.

4.- El *Ombudsman* contra la Discriminación Étnica (DO) fue creado en 1986 por la Ley para Contrarrestar la Discriminación Étnica de 1986. En esta ley se define a la discriminación como

¹⁸⁶ Jiménez Cabrera, Ma. Teresa. "El *Ombudsman*". Tecnológico de Monterrey. <http://www.cem.itesm.mx/verba-iuris/articulos/050904.html>.

el trato injusto o insultante por motivos de raza, color de la piel, nacionalidad u origen étnico o de religión. La finalidad de este *Ombudsman* es la de disminuir la discriminación étnica en la sociedad, sin que pueda tener injerencia en la vida privada de las personas. A pesar de su función este *Ombudsman* no puede influir en las sentencias de los tribunales ni en las decisiones de las autoridades en casos individuales.

Otra función que tienen los *Ombudsman* es la de revisar las leyes vigentes y verificar su aplicación, esto puede ser originado por propuestas que llegan a ellos procedentes de diversas fuentes, así mismo gozan de plena autonomía en relación con el Parlamento. Reciben quejas por escrito de los particulares que consideran han sido violados sus derechos, la mayoría de ellas se demuestra que son infundadas en la fase temprana de la investigación, de tal manera que se tratan en forma sumaria. Pueden realizar una investigación de modo propio, sin que se requiera para ello la existencia de una queja de los particulares. Los casos que requieren ser tratados con más atención son aquellos en los cuales se busca establecer un equilibrio entre la libertad del individuo y las exigencias de la comunidad.

Muchos de los casos presentados ante el *Ombudsman* encuentran su solución mediante convenios que se realizan con los hallados responsables de violación de derechos; algunos otros casos son sometidos a las autoridades superiores con la finalidad de que realicen requerimientos a las autoridades responsables y en algunos casos ante el tribunal correspondiente.

Una vez realizada la investigación, el *Ombudsman* rinde un informe oficial que se examina por una de las comisiones parlamentarias permanentes la que, una vez verificado el informe, presenta su juicio por escrito al Parlamento.¹⁸⁷

¹⁸⁷ *Ibidem.*

III. **Ámbito de competencia de los Organismos Protectores de los Derechos Humanos en Latinoamérica**

El *Ombudsman* latinoamericano nació a principios de los 90's, se especializó en la protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos, se creó poco a poco en América Latina, sin olvidar su origen nórdico y europeo y se desarrolló con características propias del terreno de los pueblos indígenas. En esencia, es la figura española (en 1978) la que influye de manera importante en el ánimo de las naciones de Latinoamérica. En efecto, la impronta cultural que ha tenido España en las naciones latinoamericanas propició que éstas, en su mayoría, hayan adoptado a esta Institución, si bien con los principios tradicionales de la figura original, pero con características propias y matices diferentes, derivados de la realidad latinoamericana, que han llevado a los especialistas a denominarlo como el *Ombudsman* criollo,¹⁸⁸ el cual se ocupa fundamentalmente de la promoción, protección y defensa de los Derechos Humanos en general, además de ocuparse de la atención de las reclamaciones provenientes de los ciudadanos que arguyen una deficiente gestión pública por parte de las autoridades.

En el ámbito latinoamericano, la Institución del *Ombudsman* fue el resultado de nuestra herencia jurídica, de una tradición constitucional, influida básicamente por el modelo español. Con esta filosofía, en 1985 se implantó por primera vez en Guatemala con la denominación de "Procuraduría de los Derechos Humanos" para proteger los derechos de los diferentes sectores de la población y en la presente década se expandió y se constitucionalizó en México. Así en 1990 se creó la CNDH, en 1991 en el Salvador como Procuraduría de los Derechos Humanos. En 1991 en Colombia la Defensoría del Pueblo, en Costa Rica en 1992 el Defensor de los Habitantes. En 1992 en Paraguay la Defensoría del Pueblo, en Honduras en 1992 Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. El Defensor del Pueblo en Perú en 1993. En Bolivia la Defensoría del Pueblo en 1994. En Nicaragua la Procuraduría de la Defensa de los

¹⁸⁸ El doctor Jorge Madrazo califica a esa institución en Latinoamérica, como el *Ombudsman* criollo, en virtud de que registra una paternidad sueca y una maternidad española, aunque los problemas a los cuales se enfrenta son muy diversos de aquellos que se presentan en los dos países europeos mencionados. Madrazo, Jorge, *El Ombudsman criollo*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Academia Mexicana de Derechos Humanos. 1996. p. 10; Valadéz, Diego, *op. cit.*, nota 1, pp. 486-487.

Derechos Humanos en 1995. En Ecuador en 1996 el Defensor del Pueblo, en Panamá en 1996 la Defensoría del Pueblo y en Puerto Rico el Procurador del Ciudadano.¹⁸⁹

Cabe señalar que el 1º de septiembre de 1995 la Unión Europea creó su propio *Ombudsman*, por lo que el Parlamento Europeo cuenta con su propio *Ombudsman*, y es por tanto, el primero con carácter supranacional.

La denominación. Predomina en Latinoamérica “Defensor del Pueblo”, como en España, en siete países latinoamericanos,¹⁹⁰ en menor número, Procuraduría de Derechos Humanos (Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Puerto Rico) y, solamente en dos países, Comisión de Derechos Humanos (México y Guatemala)

La titularidad: todos los *Ombudsman* en Latinoamérica, sin excepción son unipersonales: al titular se le denomina Defensor, Presidente, Comisionado o Procurador.

La jerarquía. El *Ombudsman* latinoamericano es creado y regido por la Constitución Política en la mayoría de los Estados latinoamericanos. Es tal la importancia de estas instituciones, que se les asigna, en la mayoría de las cartas fundamentales latinoamericanas, un capítulo específico. Así pues, el que la institución sea establecida constitucionalmente logrará una mejor protección de su actuar. Los *Ombudsman* de Argentina, Colombia, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela han sido instituciones amparadas constitucionalmente y los de Ecuador, Costa Rica y Panamá han sido creadas solamente en disposiciones legales.¹⁹¹

¹⁸⁹ Islas Colín, Alfred y Marco Antonio Islas Colín. “*El Ombudsman*, control no jurisdiccional y Protección de Derechos Humanos”, p. 181. www.bibiojuridica.org/7libros752359712pdf.

¹⁹⁰ El *Ombudsman* latinoamericano se denomina defensor del Pueblo, en los siguientes países: Argentina, Perú, Bolivia y Ecuador, en Colombia y Panamá, Defensoría del Pueblo y en Costa Rica, Defensoría de los Habitantes.

¹⁹¹ Compendio de Legislación de *Ombudsman*, publicada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en la Serie de Estudios Básicos de Derechos Humanos, Tomo VIII.

Es necesario su establecimiento en la Constitución Política que les rija y tenga una ley que lo regule, teniendo además la facultad de dictarse sus propias normas, para que de ésta manera pueda gozar de legitimidad e independencia.

Las disposiciones legales y constitucionales que regulen la institución deberán otorgar competencia a los *Ombudsman* sobre todos los sectores de la actividad pública, de forma tal que no se potencialice un proceso de sectorialización institucional del mismo. Así, debe evitarse también la proliferación de defensores sectoriales o especializados, ya que se puede tender a dividir la ineficacia y al desprestigio de la institución a los ojos de la población.¹⁹²

El *Ombudsman* tiene la facultad de investigar a fondo el asunto que le sea sometido contra la autoridad de que se trate, sin que para ello existan formalidades.

Naturaleza Jurídica de los *Ombudsman*. Deben gozar de plena independencia, no deben tener relación con aquellas autoridades que dependen jerárquicamente, de ahí la importancia de que sean autónomos. La naturaleza jurídica de estas instituciones es la de Órganos Constitucionales Autónomos (Argentina, México y Panamá), Órganos Autónomos Administrativos, entre otros. Existen casos en donde forman parte de un Órgano Público: del Ministerio Público (Colombia)

El tipo de *Ombudsman*. El *Ombudsman* en Latinoamérica es, en la mayoría de los casos, del tipo Parlamentario en razón de la nominación efectuada del titular, esto es, por el Órgano legislativo,¹⁹³ a través de una mayoría calificada de dos terceras partes representadas en los órganos, salvo Honduras, por mayoría simple y Costa Rica por mayoría absoluta, con el consenso de diversas fuerzas políticas representadas en los Órganos legislativos, en donde tienen sistemas políticos multipartidistas.¹⁹⁴ Es de tipo

¹⁹² Gil-Robles, Álvaro. "El Defensor del Pueblo y su Impacto en España y América Latina" publicado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en la Serie de Estudios Básicos de Derechos Humanos, Tomo II.

¹⁹³ Nombrando los titulares *Ombudsman* por el órgano legislativo: A) por el Congreso, en Argentina, (Congreso) Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras y Perú (Congreso Nacional), en Costa Rica y el Salvador (Asamblea Legislativa); B) por la Cámara de Diputados, en Paraguay y Colombia (Cámara de Representantes); C) por la Cámara de Senadores y en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en México.

¹⁹⁴ En Costa Rica, Honduras, Guatemala, México y El Salvador.

administrativo, por razón de su nombramiento por el titular del Ejecutivo Nacional, en menos países (Panamá,¹⁹⁵ México, antes de la reforma al artículo 102 constitucional, en 1999)

En cuanto a la duración del mandato de los titulares *Ombudsman* predomina el de cinco años. En la mayoría de los casos no coincide con la del órgano que lo nombra, esto es, para garantizar su independencia.¹⁹⁶ En Paraguay sí coincide con el periodo del Congreso. La reelección, por una sola vez del cargo de titular, es posible en la mayoría de los Estados Latinoamericanos, según las Constituciones Políticas de esas instituciones.¹⁹⁷ Pero en la práctica, los titulares no son reelectos (salvo en Honduras y México). No se permite en Guatemala y Ecuador.

Las funciones de los *Ombudsman* son en materia de protección y defensa de los Derechos Humanos y/o actos administrativos cometido por las autoridades. El *Ombudsman* no conoce de actos de naturaleza electoral (Panamá¹⁹⁸ y México); laboral (México); jurisdiccionales (Honduras,¹⁹⁹ México y Panamá); del Ministerio Público (Panamá); del órgano legislativo (Panamá)

Recursos contra las resoluciones del *Ombudsman*. Respecto de las resoluciones del *Ombudsman* procede ante sí mismo, recurso de reconsideración (Costa Rica) de las resoluciones de los *Ombudsman* locales ante el *Ombudsman* Nacional (México) y de los *Ombudsman* especializados.²⁰⁰

Por lo que hace a la competencia de actos del Poder Judicial: de los actos administrativos tiene competencia el *Ombudsman* (Costa Rica comunicando la irregularidad a la Corte Suprema de Justicia o a la inspección judicial; y en México,

¹⁹⁵ El Defensor del Pueblo es nombrado por el Presidente de la República a protesta de la Asamblea legislativa.

¹⁹⁶ El Salvador, tres años, Costa Rica y Colombia, cuatro años; argentina, Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay y Perú cinco años; Costa Rica y Honduras seis años.

¹⁹⁷ La reelección es posible en: Argentina, Bolivia Costa Rica (según su ley), el Salvador, Honduras, México, Panamá (según la ley) Paraguay y Perú.

¹⁹⁸ La Corte Suprema de Justicia de Panamá declaró inconstitucional el artículo que le permitía conocer de los actos administrativos del Tribunal Electoral, órgano legislativo, órgano judicial y Ministerio Público.

¹⁹⁹ El *Ombudsman* de Honduras no conoce de sentencias judiciales, pero sí vela por el libre acceso de las personas a los órganos jurisdiccionales y que éstos actúen con la debida diligencia y celeridad procesal.

²⁰⁰ Procuraduría del Medio Ambiente, Procuraduría Agraria, entre otros.

salvo los del Poder Judicial Federal). El *Ombudsman* no tiene competencia de ningún acto del Poder Judicial (México, Poder Judicial Federal); Poder Legislativo (Argentina); la municipalidad de Buenos Aires (Argentina); organismos de defensa y seguridad (Argentina). No tiene competencia de actos del Poder Judicial (Paraguay y México,²⁰¹ resoluciones en materia electoral del Tribunal Supremo de Elecciones (Costa Rica)

Es un cargo público, independiente y con facultades de investigación. El *Ombudsman* es accesible al ciudadano.

En este contexto, la actuación de los *Ombudsman* latinoamericanos, es en el presente y será determinante en el futuro, para contribuir en la lucha contra la pobreza y marginación que afecta a la población. El propósito central de esta lucha tiene por objeto ofrecer las alternativas que nos permiten hacer de nuestra gran patria, un espacio en el que el ser humano se desarrolla con libertad, paz y tranquilidad en una sociedad políticamente organizada en la que cada uno y todos, al mismo tiempo, puedan alcanzar sus fines. Los *Ombudsman* latinoamericanos deben actuar unidos para enfrentar las dificultades y barreras que entorpecen el desarrollo de los pueblos; ésta debe ser una de las formas fundamentales de las instituciones y los organismos nacionales e internacionales protectores de los Derechos Humanos, que tenga como propósito el logro de aquellos rubros que atañen al desarrollo del ser humano.²⁰²

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos ha incorporado desde principios de la década de los noventa, especial atención y colaboración a aquellas instituciones que fortalecen y promueven la consolidación democrática de los países latinoamericanos. De tal forma, ha dedicado uno de sus programas a brindar apoyo técnico para la creación del Defensor del Pueblo o Procurador de Derechos Humanos

²⁰¹ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que el *Ombudsman* Nacional no tiene competencia respecto de los actos del Poder Judicial Federal, pero sí de los actos administrativos de los jueces locales. No conoce de actos jurisdiccionales tanto a nivel federal como local.

²⁰² Roccatti, Mireille. "El *Ombudsman*". Su impacto en los países latinoamericanos Primera Revista Electrónica en América Latina Especializada en Comunicación. Revista Número 22. Mayo-julio 2001. www.razónypalabra.org.mx.

en aquellos países en que aún no existe, y a apoyar y brindar capacitaciones en materia de Derechos Humanos dirigidas a los funcionarios de estas instituciones.²⁰³

Cuando surgieron algunos *Ombudsman*, la mayoría fueron creados por el Ejecutivo, logrando transformarse hasta convertirse en entidades nombradas por el Parlamento o Congreso. Así fueron los casos del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras que nació como una institución del poder ejecutivo para la protección de los Derechos Humanos; del Defensor del Pueblo de la Nación de Argentina, que empezó como una Subsecretaría para Derechos Humanos en el Ministerio del Interior y de Relaciones Exteriores; de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México, cuyo titular hasta la reforma constitucional ocurrida a finales de 1999, era nombrado por el Ejecutivo; de la Defensoría del Pueblo de Panamá para cuya creación fue abierta una Comisión Presidencial. El Defensor del Pueblo en países como Chile y Bolivia, no nacen de entidades públicas, sino de la existencia de entidades civiles.

La Comisión Nacional era una dependencia del Poder Ejecutivo, pues el nombramiento de su titular lo realizaba el Presidente de la República, actualmente es designado por el Senado, por aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes y para ello, deberá realizar una auscultación entre las organizaciones sociales más representativas de nuestra sociedad y entre los organismos públicos y privados cuyo objeto sea promover o defender los derechos humanos, una vez realizado esto, la Comisión propondrá al pleno una terna de candidatos de la cual se elegirá al nuevo Presidente, que durará en el cargo 5 años o, en su caso, la ratificación.

En México se dice que el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es el *Ombudsman* mexicano, sin embargo la efectividad de ambas instituciones (*Ombudsman* en otros países y CNDH) no es la misma, dado que en nuestro país aún no tiene amplia competencia para conocer de violaciones a Derechos

²⁰³El IIDH ha asistido técnicamente en los procesos de creación del *Ombudsman* en Paraguay, Nicaragua, Panamá, Uruguay, Venezuela y Chile; ha llevado a cabo varios cursos de capacitación nacionales dirigidos a funcionarios de las oficinas de *Ombudsman* de Guatemala, El Salvador, Honduras, Argentina, etc.; realizó el 1er Curso sobre *Ombudsman* y Derechos Humanos, y ha facilitado el intercambio de los *Ombudsman* latinoamericanos en encuentros regionales.

Humanos, que desde mi particular punto de vista es lo que necesita para que pueda considerarse como un verdadero *Ombudsman*.

IV. Las Comisiones Estatales de Derechos Humanos en México y su competencia específica

En lo relativo a la competencia de la Comisiones Estatales de Derechos Humanos en México, de acuerdo con lo establecido en el artículo 102, apartado B constitucional y en la ley de la Comisión Nacional, los organismos locales pueden conocer de quejas en contra de actos y omisiones administrativas provenientes de cualquier funcionario público de orden municipal y/o estatal. La mayoría de las legislaturas estatales acogen las sugerencias y expiden leyes que en lo esencial son su fiel reflejo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, adaptándola, claro está a las peculiares características de cada Estado. Actualmente los 31 Estados de la Federación cuentan con organizaciones oficiales defensoras de los Derechos Humanos y existe una Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal²⁰⁴ e integran el llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.

Las Comisiones locales tienen las mismas o similares facultades y atribuciones, es decir, tienen competencia para conocer de violaciones a Derechos Humanos cometidos por autoridades locales o municipales, sin embargo, algunas de ellas tienen alguna peculiaridad, por lo que haremos señalamientos algunas particularidades que tienen y las diferencian de las otras.

En Aguascalientes la Comisión Estatal de Derechos Humanos²⁰⁵ es un Órgano Autónomo encargado de defender los Derechos Humanos de forma no jurisdiccional. Conoce de las quejas sobre las cuales esté pendiente resolución judicial y no suspenderá su actuación aun cuando el interesado interponga, ante los órganos jurisdiccionales, administrativos o del trabajo, demanda o recurso respecto del objeto

²⁰⁴ Estrada Alexei, Julio. "El *Ombudsman* en Colombia y en México. Una perspectiva comparada". Instituto de Investigaciones Jurídicas. Cuadernos Constitucionales México. Centroamérica, 7, primera edición, 1994.pp. 64 - 67.

²⁰⁵ http://www.muniags.gob.mx/codigos_leyes/estatales/Ley_dela_Comisi%C3%B3n_Estatal_delos_Derechos_Humanos.PDF

materia de la queja, pues esto no impedirá investigar los problemas generales planteados en las quejas. También puede, por una sola ocasión, apercibir a las autoridades señaladas como responsables acerca de la no repetición del acto que se les imputa. En los casos en los que la queja, reclamo o denuncia sea presentada por una mujer deberá ofrecérsele la posibilidad de ser atendida por el personal idóneo, que a solicitud de la interesada podrá ser de su mismo género. Serán objeto de especial atención los miembros de grupos étnicos para que, al interponer su queja, sean asistidos por personal especializado para coadyuvar en la interpretación de su voluntad y que ésta conste debidamente en los autos del expediente. Asimismo, con idéntica finalidad, las personas con capacidad diferente dispondrán de asistencia de personal especializado.

La Procuraduría de Derechos Humanos en Baja California²⁰⁶ puede verificar la eficiencia, diligencia y honestidad en los servicios de Defensoría de Oficio que presta el Estado en materia penal y familiar, haciendo del conocimiento del titular de Defensoría los resultados de la labor realizada. Presenta ante los titulares de la CNDH y de la Secretaría General del Gobierno del Estado un informe circunstanciado y verifica que por su conducto se haga del conocimiento y pueda documentar actos violatorios de los derechos humanos cometidos fuera del territorio nacional en perjuicio de mexicanos.

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche²⁰⁷ es un Organismo con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano. Así, la Comisión Estatal tiene competencia en todo el territorio del Estado, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter estatal y municipal, con excepción de los del Poder Judicial del Estado.

²⁰⁶ <http://www.pdhbc.org/legislacion/legislacion.html>.

²⁰⁷ <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/CAMPECHE/LEYES/CAMLEY26.pdf>.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua tendrá las siguientes atribuciones:²⁰⁸ Recibir quejas de presuntas violaciones a los Derechos Humanos. Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de Derechos Humanos en los siguientes casos: Por actos u omisiones de carácter administrativo de autoridades estatales y municipales; Proponer a las diversas autoridades del Estado y municipales, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Estatal redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos; Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el Estado; Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos; Supervisar el respeto de los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del Estado.

En Chiapas, la promoción y protección de los Derechos Humanos en el Estado de Chiapas²⁰⁹ está a cargo de un Organismo Público Autónomo denominado Comisión de los Derechos Humanos, que tendrá como objeto la defensa, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos en el orden jurídico mexicano, procurando en todo caso, el respeto a la cultura, costumbres y tradiciones de los grupos étnicos de la entidad. Tendrá competencia en todo el territorio del Estado de Chiapas para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos, cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos estatales y/o municipales. En el artículo 30 de su Ley se prevé que la Comisión es un organismo del Estado, por lo tanto será un órgano de la sociedad y al servicio de ésta.

En Coahuila la Comisión de Derechos Humanos²¹⁰ dentro del régimen de la entidad y en los términos que establece la Constitución, su ley y demás disposiciones aplicables, es un Organismo Público Autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios. Aquí encontramos el único caso en que la ley que rige al Organismo protector

²⁰⁸ http://cedhchihuahua.org.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=7&Itemid=10.

²⁰⁹ <http://www.cdh-chiapas.org.mx/index.php?option=content&task=view&id=49&Itemid=30>

²¹⁰ <http://www.cdhec.org.mx/img/file/CDHEC%20-%20AI%20%20BASE%20LEGAL%20-%20LEY%20ORGANICA.pdf>

faculta a su Presidente, entre otras, para desistirse de amparos, para intervenir en juicios de carácter laboral y formular querellas y acusaciones de carácter penal.

En Colima, su Comisión de Derechos Humanos²¹¹ es un Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter autónomo y con participación de la sociedad civil, que tiene como finalidades esenciales la observancia, promoción, protección, estudio y divulgación de los Derechos Humanos establecidos por la Constitución Federal y la particular del Estado, así como de los ordenamientos legales vigentes sobre la materia. Tiene entre sus atribuciones: Promover el estudio victimal y elaborar programas de atención a las víctimas y sus familiares producto de los delitos violentos, que establezcan medios eficientes para que puedan acceder a la reparación del daño.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un Organismo Público Autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos. Así como el combatir toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social.²¹² En este tenor, son atribuciones novedosas de la Comisión y de su Presidente respectivamente: Para el caso de personas que posean algún tipo de discapacidad que les dificulte una comunicación clara y precisa, o de personas que sean hablantes de alguna lengua indígena, la Comisión podrá establecer contacto con organizaciones de la sociedad civil, a fin de contar con los intérpretes necesarios para ello. En materia de promoción y difusión de la cultura de los Derechos Humanos, formular y ejecutar permanentemente un programa editorial, procurando publicar en sistema braille, lenguaje de señas y en las principales lenguas indígenas que se hablen en la Ciudad de México. Solicitar la intervención de la Asamblea Legislativa, a fin de que analice las causas de incumplimiento de las autoridades que hayan recibido

²¹¹ <http://www.cdicolima.col.gob.mx/2006/docs/ley.pdf>.

²¹² <http://www.cdhdof.org.mx/index.php?id=leycap1>.

recomendaciones, de modo que su intervención asegure la efectividad y cumplimiento de éstas.

Durango. La Comisión Estatal de Derechos Humanos²¹³ es un Organismo Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotado de autonomía técnica, de gestión y presupuestaria, que tiene como finalidades esenciales la observancia, protección, respeto, vigilancia, prevención, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos establecidos por la Constitución Federal de la República, la particular del Estado, su ley, así como de los ordenamientos legales vigentes sobre la materia. La Comisión, para salvaguardar y defender los Derechos Humanos de los individuos que se encuentren en el territorio del Estado, se coordinará para tal efecto con las autoridades federales, estatales o municipales, concertando además con los diversos sectores de la sociedad, acciones que conlleven al logro de este fin.

La Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato²¹⁴ es un Organismo dotado de plena autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio. Conocerá de quejas o denuncias en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público de carácter estatal o municipal que violen los Derechos Humanos. Es competente para denunciar, ante la Comisión Nacional, las violaciones a los Derechos Humanos, cometidas por servidores públicos en territorio del Estado. Puede solicitar el reconocimiento médico de cualquier detenido cuando se presuman malos tratos o torturas, comunicando oportunamente a las autoridades competentes los resultados de las revisiones practicadas, y en caso de comprobarse violaciones a los derechos humanos, emitir la recomendación correspondiente. También puede informar periódicamente a quienes sean titulares de las dependencias y entidades de la administración pública estatal o municipal, sobre las quejas o denuncias recibidas, investigaciones efectuadas y resoluciones emitidas; en caso de recomendación, las solicitudes de sanción, principalmente de aquéllas que no hayan sido atendidas satisfactoriamente.

²¹³ <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/DURANGO/Leyes/DGOLEY59.pdf>.

²¹⁴ <http://www.derechoshumanosgto.org.mx/>.

En el Estado de Guerrero, la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado,²¹⁵ es un Organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios; de integración plural, con la participación de la sociedad civil; dotado de autonomía técnica y operativa, con relación directa con el titular del poder ejecutivo y sin intermediación alguna, para efectos de comunicación y auxilio material, pero sin estar sometido a su mando. Su actuación, en cuanto a la protección de los Derechos Humanos en los casos específicos, será de carácter jurídico. La Comisión está facultada para actuar como órgano de autoridad, su Presidente podrá imponer las sanciones de amonestación -reconvención, pública o privada al infractor- y multa -hasta por el equivalente a 30 veces el salario mínimo diario general-, a los servidores públicos que dolosamente o por grave negligencia no proporcionen la información que se les solicite sobre las quejas en materia de Derechos Humanos que presenten los ciudadanos. La Comisión debe abstenerse de intervenir cuando haya riesgo de anular u obstruir el ejercicio de las facultades que en exclusiva le confiere la Ley al Ministerio Público respecto del ejercicio de la acción penal. Es el caso en que a la Comisión Estatal se encuentra adscrita una Agencia del Ministerio Público especializada en los asuntos que conozca aquélla y en materia de desaparición involuntaria de personas. La Comisión está facultada para conocer afectaciones a las garantías individuales en ocasión o con motivo directo de procesos electorales.

En el Estado de Hidalgo, la Comisión de Derechos Humanos del Estado es un Organismo técnico-jurídico,²¹⁶ que tiene la función de defender y vigilar los derechos humanos, así como promover, difundir y coordinar la enseñanza, estudio y capacitación de la cultura del respeto por los Derechos Humanos. La Comisión cuenta con autonomía orgánica y funcional, en virtud de la naturaleza de sus facultades y obligaciones. Las actividades y criterios de sus directivos no estarán supeditados a ninguna autoridad pública. La Comisión será competente para conocer de probables violaciones de Derechos Humanos, cuando: Provenga de los actos u omisiones de servidores de la administración pública, así como de los actos administrativos de cualquier otra autoridad pública estatal o municipal. Cuando sean originados por los

²¹⁵ http://www.coddehumgro.org.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=18.

²¹⁶ http://www.cdhehgo.org.mx/cdheh/index.php?option=com_content&task=view&id=40&Itemid=59.

actos de particulares en que alguna autoridad o servidor de la administración pública ilícitamente los propicien o toleren. Las facultades de esta Comisión tienen un límite competencial al especificar en su ley que, en el caso de los miembros del Poder Judicial, que sólo podrá informar al Presidente del Tribunal Superior de Justicia de las incorrectas conductas y actividades observadas en su actuar. El Presidente de esta Comisión tiene atribuciones para emitir censura pública o privada a los servidores públicos o a los particulares que por sus actos negligentes o de mala fe, obstaculicen o entorpezcan las funciones de la Comisión, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones que por falta administrativa se hagan acreedores aquellos, por parte de la autoridad competente.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco es un Organismo Público, dotado de plena autonomía, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter permanente, de participación ciudadana y de servicio gratuito, puede²¹⁷ conocer sobre presuntas violaciones de Derechos Humanos que deriven del ejercicio de las facultades discrecionales que no tengan carácter de jurisdiccionales. Solicitar la coadyuvancia de la CNDH tratándose de asuntos de salud pública, educación, sistema penitenciario, áreas de confinamiento, personas ausentes o desaparecidas, aquellas en las que se desconozca la autoridad responsable, así como el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión Nacional dirigidas a las autoridades del Estado en los términos de las leyes de la materia. Ser el órgano de vinculación con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, procurando la adecuada coordinación entre ambos organismos, en las materias que les son concurrentes. Requerir la auscultación médica de reos y detenidos cuando se presuman malos tratos o torturas, comunicando a las autoridades competentes los resultados de las mismas. Substanciar y resolver el recurso de exhibición de personas.

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México es un Organismo Público de carácter permanente, con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad

²¹⁷ <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/JALISCO/Leyes/JALEY031.pdf>.

jurídica y patrimonio propios.²¹⁸ Para el cumplimiento de sus objetivos la Comisión tiene entre sus atribuciones el realizar visitas y las acciones necesarias, a fin de procurar el debido respeto a los Derechos Humanos; Promover el respeto y la debida aplicación de los principios fundamentales de la bioética; Promover, dentro del ámbito de su competencia, el derecho de las personas a gozar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar; Desarrollar y ejecutar programas especiales de atención a víctimas del delito y abuso del poder, así como de personas o grupos en situación de vulnerabilidad.

La Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán²¹⁹ puede solicitar la colaboración de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en casos de salud pública, educación, sistema penitenciario, áreas de confinamiento, personas ausentes o desaparecidas, o en las que se desconozca a la autoridad responsable; a petición de la propia CNDH, coadyuvar en el seguimiento de las recomendaciones de ésta dirigidas a las autoridades del Estado.

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos²²⁰ es un Organismo Público, con Autonomía de gestión y de presupuesto, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio y cuyo objeto y razón de ser lo constituye la observancia, promoción, estudio, divulgación y protección de los Derechos Humanos contenidos en el orden jurídico mexicano; en las garantías individuales y sociales establecidas en la Constitución Federal, así como de aquellos contenidos en instrumentos jurídicos internacionales que habiendo sido suscritos y ratificados por México, son reconocidos y asegurados en los términos del artículo 2º de la Constitución Local, así como la recepción de quejas y emisión de recomendaciones derivadas de las violaciones a los mencionados derechos. Tiene la atribución de solicitar al Congreso del Estado, a través de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, previa aprobación del Pleno, que haga comparecer a los servidores públicos que no acepten una recomendación, o que, habiéndola aceptado, no la cumplan.

²¹⁸ http://www.edomexico.gob.mx/legistel/cnt/LeyEst_079.html.

²¹⁹ http://www.cedhmichoacan.org.mx/files/leycedh_07.pdf.

²²⁰ http://www.morelos.gob.mx/10seguridad/files/LEY_DHUMANOS.pdf.

La Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit²²¹ está facultada para: Conocer y decidir sobre las inconformidades que se presenten en contra de las actuaciones y recomendaciones de las comisiones municipales de derechos humanos y justicia administrativa de los ayuntamientos de la entidad, así como por la insuficiencia en el cumplimiento de las mismas por parte de las autoridades y servidores públicos locales. Fungir como instancia preventiva para evitar las violaciones a los Derechos Humanos que se generen por actos administrativos de las autoridades y servidores públicos, así como cuando se ponga en peligro la vida, la libertad y el patrimonio de las personas, atendiendo con especial cuidado los derechos de los indígenas, menores de edad o personas en pobreza extrema. Determinar la continuación de oficio de trámite de una queja cuando se considere, a juicio de la Comisión, que se trata de un asunto grave, a pesar de que exista desistimiento expreso o tácito.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León²²² se crea como un Organismo Público Descentralizado, Autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos consagrados en el orden jurídico vigente. Centra su labor cotidiana en el aspecto Preventivo y el Resolutivo.²²³ El primero se concreta básicamente en todo aquello que tiene que ver con la promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos; a través del Instituto de Estudios y Formación en Derechos Humanos, mientras que el segundo se refiere a la protección y observancia de estos derechos consagrados en el orden jurídico vigente.

²²¹ <http://www.cddh-nayarit.org/funciones-compe.html>.

²²² El prestigio de todo tipo de Gobierno que se precie democrático, depende de gran medida en el respeto que se tenga por los derechos humanos. Nuevo León, en el ámbito de su competencia, no puede ser la excepción y por ello se explica la preocupación que en ese sentido existe. Actualmente es tan grande el apartado democrático y tanta su injerencia en la actividad diaria de los particulares, que la posibilidad de que se afecten sus derechos individuales está siempre latente, resultando entonces indispensable otorgarle a la persona una opción ágil, sencilla y flexible para que acuda a reclamar conductas indebidas o abuso del poder. Así pues, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, no pretende ser una panacea, sino resolver todos los problemas de la sociedad; sin embargo, será un vigilante permanente para que no se atente contra la dignidad humana. Su sola presencia significa ya un freno y contrapeso a las pretensiones arbitrarias de la autoridad.

²²³ <http://www.cedhnl.org.mx/FuncionJuridica.htm>.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca²²⁴ es un autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto es la defensa, promoción de la cultura del respeto, estudio y divulgación de los Derechos Humanos; el fomento del respeto a la identidad y derechos de las comunidades y pueblos indígenas del Estado, el combate a toda forma de discriminación y exclusión, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Particular del Estado. Tiene como competencia conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, probables violaciones de Derechos Humanos cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad o bien, cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con tales ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas. Sólo podrán admitirse o conocer de quejas contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo.

En Puebla, es un Organismo Público Descentralizado²²⁵ con personalidad jurídica y patrimonio propio de carácter autónomo en cuanto a sus resoluciones y funciones; tiene como objeto la protección, respeto, vigilancia, prevención, observancia, promoción, defensa, estudio y divulgación de los Derechos Humanos, según lo previsto por el orden jurídico mexicano. El legislador estableció en el artículo 13, que la Comisión podrá solicitar al Ministerio Público, a través de los Visitadores, se tomen las medidas necesarias para salvaguardar los Derechos Humanos de las víctimas de los delitos, cuando éstas o sus representantes legales no lo puedan hacer y, podrá promover ante las autoridades competentes, la celebración de convenios con la Secretaría de Educación Pública, para fortalecer el contenido básico en los diversos ciclos educativos en materia de Derechos Humanos.

²²⁴ <http://www.cedhoax.org/home/competencia.html>.

²²⁵ <http://www.cdhpuebla.org.mx/pdf/LCDH.pdf>.

En Querétaro, es un Organismo Descentralizado,²²⁶ con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotado de autonomía técnica y operativa, que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano. Sus funciones son la defensa y promoción de los Derechos Humanos. Por el lado de la defensa, se encarga de investigar abusos de poder, errores, negligencias o mal comportamiento de los servidores públicos en el desarrollo de sus funciones; y por la vertiente de la promoción, su objetivo es crear una cultura de respeto a los Derechos Humanos por medio de cursos de capacitación dirigidos a servidores públicos y a miembros de diversos sectores de la sociedad. Se dispone el auxilio a la Comisión Nacional, cuando requiere se practique alguna diligencia en el territorio del Estado, que corresponda a una queja de competencia de aquélla. En cuanto a su competencia, además de las limitaciones comunes a todos los organismos protectores de garantías para conocer de actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales, resoluciones de carácter jurisdiccional, conflictos de carácter laboral, consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades sobre la interpretación de disposiciones constitucionales y legales, prohíbe conocer las "resoluciones de carácter legislativo emitidas por la H. Cámara de Diputados.

La Comisión de Derechos Humanos de Quintana Roo es un Organismo Autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano.²²⁷ Podrá intervenir de manera inmediata a fin de preservar los derechos humanos del quejoso, realizando las diligencias de carácter urgente que estime necesarias, turnando con celeridad las constancias de dichas actuaciones a la Comisión Nacional. Cuando se trate de asuntos que involucren a autoridades o servidores públicos de otras entidades federativas, la Comisión enviará la documentación e información relativa a la Comisión Estatal que corresponda, para los fines legales pertinentes. En este caso, están obligados a colaborar con la Comisión

²²⁶http://seguridad.queretaro.gob.mx/ssc/ssc/content/download/594/3985/file/Reglamento_de_la_Comision_Estatal_de_Derechos_Humanos.

²²⁷ <http://www.cdheqroo.org.mx/DH2/PDF/LeyDH.pdf>.

Estatad todos los ciudadanos residentes o de paso en el Estado y, especialmente, las autoridades y los servidores públicos. La Comisión promoverá y fomentará, el estudio, la enseñanza y la divulgación de los Derechos Humanos. Para tal efecto, gozará de espacios gratuitos en los medios de comunicación del Gobierno del Estado que le permitan transmitir mensajes y difundir eventos, preferentemente en los horarios de mayor audiencia. En todo caso, cuando se requiera la elaboración o producción de programas de radio o televisión se acordarán los términos entre ambas partes, tomando en cuenta que para la fijación de costos deberá considerarse la naturaleza y fines sociales de la propia Comisión.

Para la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí se establece la atribución específica de supervisar el respeto de los Derechos Humanos en la etapa de averiguación previa penal, con apego a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política del Estado.²²⁸

La Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa²²⁹ es un Organismo Descentralizado, representativo de composición plural, con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos en nuestro orden jurídico vigente. La Comisión diseñará e implementará los instrumentos para promover, salvaguardar y defender los derechos humanos de los habitantes y visitantes del Estado, coordinándose para este efecto con las autoridades federales, estatales o municipales y concertando acciones con los particulares de los sectores social y privado, celebrando los convenios de coordinación pertinentes. Prestar apoyo y asesoría técnica, cuando así se solicite o se estime conveniente, a las demás autoridades estatales y a las municipales en materia de promoción y defensa de los Derechos Humanos.

²²⁸<http://www.cedhspl.org.mx/Documentos%20Tratados/CEDH%20Pag%20web%20documentos/ley%20de%20la%20CEDH.pdf>.

²²⁹ <http://www.cedhsinaloa.org.mx/lacedh/ley.htm>.

En Sonora la Comisión Estatal tendrá competencia para conocer de presuntas violaciones a los Derechos Humanos, cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter estatal o municipal. En los términos de su ley, sólo podrán admitirse o conocerse quejas contra actos u omisiones de autoridades judiciales estatales o de los Tribunales Administrativos, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo.²³⁰

En Tabasco, la Comisión Estatal de Derechos Humanos es un Organismo Descentralizado,²³¹ con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene como objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano. Tendrá competencia para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando estas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos del Estado o de los Municipios, con excepción de los del Poder Judicial de la Entidad. El surgimiento de esta Institución, responde a la demanda de la sociedad y de las organizaciones civiles, por establecer equilibrios y un sólido contrapeso a la arbitrariedad, la corrupción e impunidad que eran detectadas en el actuar de algunos servidores públicos. Como consecuencia de esta situación, se encauzó la acción del Estado para controlar y erradicar los excesos del ejercicio del Poder Público en contra de los gobernados. En el Estado, sociedad y gobierno valoraron en su momento la trascendencia de esta acción, dando lugar al nacimiento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos que, en el ámbito de la soberanía de nuestro Estado, tiene la honrosa tarea de proteger los Derechos Humanos, las garantías individuales y los derechos sociales de las personas.

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas es un Organismo Público Autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y difusión de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano. La Comisión conocerá de quejas y denuncias sobre violaciones a los Derechos Humanos por actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de autoridades y servidores públicos que actúen

²³⁰ <http://cedhson.uson.mx/lai/transp/1a.pdf>.

²³¹ <http://www.cndh.org.mx/estatales/tabasco/creacion.html>.

en el ámbito del Estado de Tamaulipas. Debe procurar la defensa de los Derechos Humanos por parte de todas las autoridades y servidores públicos que actúen en el ámbito del Estado; proporcionar a los órganos competentes la expedición y reformas de normas jurídicas que permitan una protección eficaz de los Derechos Humanos. Asimismo, elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos.²³²

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala es un Organismo Autónomo,²³³ con personalidad jurídica y patrimonio propio, con independencia; su finalidad es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos. Resaltan entre las atribuciones de la Comisión de Tlaxcala las siguientes: Supervisar que las personas que se encuentren privadas de su libertad en las cárceles municipales, preventivas, separos de la policía judicial del Estado, Centro de Orientación para Menores y Centros de Readaptación Social en el Estado, cuenten con sus prerrogativas constitucionales y se garantice la plena vigencia de sus derechos humanos. La Comisión solicitará a las instancias pertinentes, cuando las condiciones jurídicas lo permitan, su excarcelación cuando éste se encuentre en un estado físico, psicológico o de edad con deterioro avanzado, a efecto de que el interno pueda recibir la atención de sus familiares, máxime cuando éste se encuentre afectado de una enfermedad que haga presumible su inminente fallecimiento. La Comisión podrá solicitar en cualquier momento, la presentación de algún reo o procesado. Recomendar el traslado de algún interno, ya sea procesado o sentenciado, a fin de que pueda cumplir su internamiento en su propio domicilio o en otro recinto distinto a la prisión, cuando las condiciones psicológicas o físicas pongan en riesgo la salud, quedando excluidos de este beneficio los internos que estén sujetos a proceso o sentenciados por los delitos de homicidio, delitos sexuales, secuestro y delitos contra la salud. Investigar de oficio el área de actuación con que se relacionen las recomendaciones emitidas por la Comisión, cuando resulte evidente la frecuencia de ciertas violaciones, a fin de formular pronunciamientos generales dirigidos a prevenir su recurrencia e instrumentar las medidas idóneas para ello.

²³² http://www.codhet.org.mx/Ley_Derechos_Humanos.pdf.

²³³ <http://www.cndh.org.mx/estatales/Tlaxcala.htm>.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz es un Organismo Autónomo de Estado,²³⁴ con personalidad jurídica y patrimonio propio, goza de autonomía técnica y presupuestal; y sólo puede ser fiscalizada en términos de lo preceptuado por la Constitución Política Local. Tiene competencia en todo el Estado de Veracruz para conocer y tramitar las peticiones o quejas que por presuntas violaciones a los Derechos Humanos se imputen a autoridades o servidores públicos estatales o municipales, o a ambos, por los actos u omisiones de naturaleza administrativa en que incurran. Puede intervenir en los juicios de protección de los derechos humanos conforme a la legislación de la materia. Hacer del conocimiento del H. Congreso del Estado, y de la autoridad que estime pertinente, el incumplimiento reiterado de las recomendaciones.

La Comisión de Derechos Humanos de Yucatán es un Organismo Público, Autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter permanente, de participación ciudadana y de servicio gratuito. Tiene como finalidad esencial la protección, defensa, estudio y divulgación de los Derechos Humanos. Entre las atribuciones correspondientes a la Comisión de Yucatán encontramos que podrá: solicitar la coadyuvancia de la Comisión Nacional tratándose de asuntos de salud pública, educación, sistema penitenciario, áreas de confinamiento, personas ausentes o aquellas en las que se desconozcan a la autoridad responsable.²³⁵

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas como un Organismo Autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios tiene por objeto la protección, respeto, defensa, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano. En el caso de Zacatecas, el legislador determinó incluir dentro de la competencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos la posibilidad de conocer "excepcionalmente sobre actos cometidos por los medios de comunicación cuando, por información no acorde a la verdad legal e histórica cause daño moral a las personas", facultándola también para presentar

²³⁴ http://www.cedhveracruz.org/ws_new/leyes/ley_cedh.php.

²³⁵ <http://www.codhey.org/LeyTit2do.htm>.

iniciativas de leyes tendientes a prevenir, mejorar y garantizar la protección de los Derechos Humanos y poner especial interés en el apoyo y protección de los sectores sociales más desprotegidos, "en particular de los menores, mujeres, ancianos y discapacitados. La defensa del sistema ecológico así como los derechos de los campesinos y etnias serán igualmente prioritarios". Esta ley faculta a sus visitadores para verificar la eficiencia, diligencia y honestidad en los servicios de defensoría de oficio que presta el Estado en materia penal y familiar, y hacer del conocimiento de los titulares de dicha defensoría de oficio que presta el Estado en materia penal y familiar, y hacer del conocimiento de los titulares de dicha defensoría de oficio que presta el Estado en materia penal y familiar, y hacer del conocimiento de los titulares de dicha defensoría, y de los bufetes sociales, los resultados de la labor realizada. La Comisión por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo, ni podrá pronunciarse sobre la culpabilidad o no del procesado o sentenciado.

La Dra. Susana Thalía Pedroza de la Llave, entonces Secretaria Técnica del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en la invitación realizada por el Dr. Miguel Concha Malo, Director del Centro de Derechos Humanos " Fray Francisco de Vitoria O.P." para exponer el tema La competencia de las Comisiones de Derechos Humanos, 14 de julio del 2004,²³⁶ concluye que las leyes de los Organismos Públicos de Baja California Sur, Sonora y Tabasco los facultan para formular programas y proponer acciones que impulsen, en el Estado respectivo, el cumplimiento de los instrumentos internacionales signados y ratificados por México sobre Derechos Humanos, así como para elevar a la consideración del Ejecutivo local la suscripción de acuerdos interinstitucionales sobre esta materia.

Las leyes del Distrito Federal, Jalisco, Michoacán, Quintana Roo y Yucatán facultaron para practicar visitas e inspecciones, por citar ejemplos, a los Centros de Asistencia Social e Instituciones de Asistencia Privada; casas hogares, casas asistenciales, Instituciones y organismos que trabajen con la niñez, Instituciones para el

²³⁶Pedroza de la Llave, Susana Thalía. "La competencia de las Comisiones de Derechos Humanos". *pág. cit.*

tratamiento y apoyo a las personas con capacidades diferentes, a las personas adultas mayores, Centros de Asistencia e Integración Social, Instituciones y Centros de Salud, a los Pueblos, albergues, asilos, hospicios; visitas a localidades en que se presenten actos a partir de los cuales derive" la presunción de violaciones a los Derechos Humanos", a los centros destinados a la detención preventiva, de readaptación social, para menores infractores, de educación especial, y establecimientos del sector público destinados a la detención preventiva custodia y de readaptación social.

Si bien diversos instrumentos normativos establecen como atribuciones de la Secretaría Ejecutiva proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión las políticas gubernamentales y no gubernamentales, sociales y privadas, nacionales y estatales, internacionales en contados casos, y fortalecer sus relaciones con ellos, únicamente las leyes de las Comisiones de Durango y Puebla, junto con las del Distrito Federal, Michoacán y Tlaxcala otorgan a sus titulares la facultad de llevar a cabo reuniones con Organismos No Gubernamentales.

Cabe precisar que en los primeros casos se plantea como fin de dichas reuniones analizar la situación de los derechos humanos en la entidad y se introduce la obligación que tiene el Presidente de realizar por lo menos una reunión al año. En los casos de Guerrero y Sinaloa se anota que estas instancias deben proveer a la comunicación permanente con las ONG en materia de Derechos Humanos y su Presidente (Guerrero) establecer relaciones con ellas, facultad ésta que también posee el *Ombudsman* de Hidalgo.

Es necesario mencionar que las Comisiones de Chiapas, Chihuahua, Oaxaca y Zacatecas son las únicas leyes de *Ombudsman* estatales que establecen una clara concordancia con la Ley de la CNDH al disponer en el texto legal la facultad de atracción en términos de lo dispuesto por el artículo 60 del citado ordenamiento.

A diferencia de las Comisiones del Estado de México y Nayarit, en las que se determina la existencia, como de hecho ocurre, de la Coordinación de Organismos de

Protección y Defensa de carácter municipal, la de Querétaro sólo los prefigura al relacionar como una de sus atribuciones suscribir convenios con la Comisión Nacional y con los Organismos que se establezcan en el ámbito municipal, a fin de coadyuvar en la realización de objetivos comunes.

Es así como en general, los Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos tienen las mismas o similares facultades y atribuciones, pero el legislador local puso énfasis en ciertos aspectos y en otros no.

Ahora, por la reforma al artículo 102, apartado B, de la Constitución Política Mexicana, se encomienda a las legislaturas estatales la creación de Organismos de Protección de los Derechos Humanos en el ámbito de su competencia, es decir, los Estados de la Federación. Luego se otorga a dichos organismos competencia, para conocer de quejas por presuntas violaciones a los Derechos Humanos por actos administrativos provenientes de cualquier autoridad o servidor público, de la que quedan excluidos los asuntos de carácter electoral, judicial y laboral. Así, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del decreto constitucional,²³⁷ la Comisión procede a hacer un estudio de los organismos estatales ya existentes para determinar cuáles cumplían con los requisitos constitucionales para hacerles entrega de las quejas pendientes; solo los reunían Baja California, Guerrero, Nayarit y Tamaulipas. Así, mediante el mecanismo de la entrega de expedientes, la Comisión ejerce otra forma de fiscalización de los organismos locales, tendiente a comprobar que éstos reúnan las condiciones establecidas constitucionalmente, únicamente cuando así fuera se les entregaban los expedientes de quejas pendientes.

Dentro de la misma tónica, asegurar la constitucionalidad de los organismos estatales, la Comisión Nacional expide un documento en el cual se consignaban las

²³⁷ Este artículo reza: “En tanto se establecen los organismos de protección de los derechos humanos en los estados en los términos del presente decreto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá seguir conociendo de las quejas que deban ser de competencia local. Los Estados que ya cuenten con dichos organismos recibirá las quejas aún no resueltas que hayan sido presentadas ante la Comisión Nacional en un término de treinta días naturales contados a partir de la fecha de publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación. Las legislaturas de los Estados dispondrán de un año a partir de la publicación de este Decreto para establecer los organismos de protección de los derechos”.

características que debían reunir las comisiones estatales, acordes con el sentido de la reforma constitucional y de la ley de la Comisión.²³⁸

Como se podrá observar, aún existen Comisiones locales a las que no se les ha dotado aún de autonomía, por lo que sería conveniente reformar el apartado B del artículo 102 Constitucional, para dotar de autonomía de gestión y presupuestaria a las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, es decir, que todos los Organismos Locales de Derechos Humanos sean autónomos para así conformar de manera unánime el Sistema No Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos y acorde con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como Organismo Público Autónomo.

V. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Su competencia

En 1989 la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación tenía establecido como parte de sus atribuciones “recibir y atender las quejas administrativas que sobre violación a los Derechos Humanos presentaran los particulares o las instituciones públicas o privadas y proponer al titular del ramo las acciones necesarias para su inmediata solución.”²³⁹ No se establecieron de manera precisa los casos que no podría atender dicha Dirección, sin embargo, de manera implícita podía determinarse que sólo conocería de aquellos asuntos de naturaleza administrativa.

Para 1990 se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a través de un decreto presidencial, como un Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y entre sus atribuciones estaba “elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre Derechos Humanos.”²⁴⁰ El artículo

²³⁸ Publicado en los anexos de la memoria del Simposio “Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos”. Este texto fue enviado a todos los gobernadores de la república mexicana, a excepción de Baja California, Guerrero, Nayarit y Tamaulipas.

²³⁹ Artículo 15, fracción V, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial el 13 de febrero de 1989.

²⁴⁰ Decreto por el que se crea la CNDH como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial el 6 de junio de 1990, artículo tercero, fracción III.

3º del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de 1990, establecía:

Artículo 3º. La Comisión tendrá competencia para intervenir en los siguientes casos:

- a) violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, que sean cometidas por una autoridad o servidor público;
- b) 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 alguna autoridad o servidor público;
- y
- c) en los casos a que se refieren los dos incisos anteriores, por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público”.²⁴¹

De manera que, al igual que el *Ombudsman* de Suecia, no existía restricción de la competencia que tendría la Comisión Nacional para conocer sobre ciertos asuntos, la misma podía intervenir en todo tipo de asuntos administrativos, inclusive, podía conocer de vicios en los procedimientos y delitos que lesionaran a una persona o a un grupo, cometidas por una autoridad servidor público; violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionaran a una persona o a un grupo cometidos por otros agentes sociales, cuya impunidad proviniera de la anuencia o la tolerancia de alguna autoridad o servidor público y por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público.

A la CNDH se le otorgaron las facultades de un *Ombudsman*. Poco a poco se fueron viendo los resultados. Se crearon diversos programas especiales de

²⁴¹ Diario Oficial de la Federación del 6 de Agosto de 1990.

investigación como el de agravio a periodistas, presuntos desaparecidos, contra la tortura y sobre el sistema penitenciario en el país.²⁴²

Durante el segundo semestre se creó el programa especial de asuntos indígenas²⁴³ y entre otros destacaron los programas sobre el sistema penitenciario del país, el interinstitucional de beneficios anticipados, de defensa de la niñez, de los trabajadores migratorios, sobre el libro de texto gratuito y el de capacitación.

Puede afirmarse que al año la Comisión Nacional, ya se había ganado la confianza social y la sociedad la había hecho suya. Comenzaba para la Comisión un periodo esplendoroso en el ejercicio de sus facultades. Sin ninguna exageración puede afirmarse que al año de su creación la Comisión Nacional ya había echado raíces profundas en la sociedad; mayormente se aceptaba su existencia y sus efectos benéficos. Se consideró, entonces, que había llegado el momento de revisar su marco jurídico, el cual siempre se estimó que era de carácter provisional.

El Consejo de la Comisión instruyó al Presidente del Organismo para que se preparara un proyecto de Ley Orgánica, documento que el propio Consejo discutió ampliamente, enriqueció y aprobó por unanimidad. Ese proyecto se le presentó al Presidente de la República, quien públicamente lo aceptó y adicionalmente manifestó que consideraba que había llegado el momento para que se discutiera la idea de incluir la figura del *Ombudsman* en el ámbito constitucional, propuesta que fue aceptada por el Consejo y el Presidente de la Comisión. El Presidente de la República envió el proyecto de reforma para "constitucionalizar" a la Comisión Nacional el 18 de noviembre de 1991. Después de la discusión legislativa -que fue amplia y profunda- el proyecto fue aprobado en el Senado por unanimidad y en la Cámara de Diputados por 229 votos a favor, 55 aprobatorios pero con reservas y 3 en contra. Las legislaturas de las entidades federativas aprobaron el proyecto y el 28 de enero de 1992 el respectivo Decreto se

²⁴² Primer Informe Semestral, junio-diciembre de 1990, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1990, pp. 17-23.

²⁴³ Segundo Informe Semestral, diciembre 1990-junio 1991, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, pp. 28-40.

publicó en el Diario Oficial de la Federación. En esta forma concluía -magníficamente- el primer capítulo de la historia de la CNDH.²⁴⁴

Sin embargo, no puede ocultarse que aún quedaban inquietudes en grupos y en personas -los 55 votos aprobatorios pero con reserva de los diputados son una muestra clara de ello- quienes no entendían con claridad la naturaleza del *Ombudsman* y proponían fundamentalmente que su competencia se ampliara a cuestiones jurisdiccionales, electorales y laborales. En otras palabras, su postura era que el *Ombudsman* debía ser un "sanalotodo",²⁴⁵ aunque ello implicara su ineficacia, si no es que su destrucción.

Fue hasta 1992 cuando se reformó el artículo 102 constitucional y se agregó un apartado B, al mismo, el cual estableció claramente que la CNDH no podría conocer de quejas relativas a materias electorales, jurisdiccionales y laborales, ni podría emitir interpretaciones de disposiciones constitucionales y legales,²⁴⁶ fue así que la Ley de la CNDH²⁴⁷ recogió tales principios en su artículo 7º. Con las reformas hechas a dicho artículo constitucional en 1999²⁴⁸ se conservó el mismo sentido de esta disposición. Actualmente, el artículo 102, apartado B de la Constitución Política Mexicana señala:

“Artículo 102...

B. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de

²⁴⁴ Carpizo, Jorge. "Derechos humanos y *Ombudsman*". *Op. cit.* pp. 83-84.

²⁴⁵ Maiorano, Jorge L. "El *Ombudsman*, defensor del pueblo y de las instituciones republicanas". Buenos Aires. Ediciones Macchi, 1987, p. 4. Véase los importantes ensayos comparativos sobre el *Ombudsman* en Fix-Zamudio, Héctor, Protección jurídica de los Derechos Humanos. Estudios comparativos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999.

²⁴⁶ Decreto por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Publicado en el Diario Oficial el 28 de enero de 1992.

²⁴⁷ Publicada en el Diario Oficial el 29 de junio de 1992, incluye las reformas publicadas en el mismo órgano el 26 de noviembre de 2001.

²⁴⁸ Decreto por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial el 13 de septiembre de 1999.

naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, 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 se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la cámara de senadores o, en sus recesos, por la comisión permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del título cuarto de esta Constitución.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las cámaras

del congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

El apartado B, del artículo 102, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisa el estatus de la Comisión Nacional como un órgano competencialmente superior a las comisiones locales, en virtud de ser un órgano federal “el organismo nacional será de única instancia respecto de las infracciones a los derechos fundamentales atribuidas a autoridades federales, pero de segundo grado, en cuanto a los organismos de carácter local”.²⁴⁹ Asimismo, la Comisión Nacional conocerá de “las inconformidades contra los actos u omisiones de los organismos locales” que se tramitarán “a través de los recursos de queja y de impugnación.”²⁵⁰

Ahora, la función jurídica que tiene un artículo constitucional (artículo 102, B), es la de delimitar el contenido de la ley secundaria o reglamentaria del precepto constitucional y lo hace de dos maneras: a) positivamente; indicando cuál sí debe ser el ámbito de competencia de la ley (establecer Organismos de Protección de los Derechos Humanos...); y b) negativamente (incompetencia), esto es, indicando expresamente cuál no puede ser ese ámbito (asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales)

Delimitada la competencia de la CNDH por la Constitución, la ley se enmarcó justo a ella de la siguiente manera: en cuanto a validez espacial, la Ley se aplicará en todo el territorio nacional. Respecto de la validez personal, la Ley protege a todos los mexicanos, sin distinción de ningún tipo y a extranjeros que se encuentran en el país, lo que descarta cualquier requisito de residencia, modalidad migratoria o formas de tránsito (art. 1º) Así, el artículo 1º de la ley de la Comisión 1º establece:

²⁴⁹ Fix-Zamudio Héctor y Héctor Fix-Fierro “Artículo 102”, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y concordada, p. 98.

²⁵⁰ *Ibidem*, p. 100.

“Artículo 1º. Esta ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de derechos humanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país, en los términos establecidos por el apartado B, del artículo 102 constitucional.”

Con relación a la validez material o contenido de la Ley, respecto a la delimitación constitucional en el doble sentido de competencia positiva y negativa (incompetencia), el artículo 7º de dicha disposición establece:

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

- I. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;
- II. Resoluciones de carácter jurisdiccional;
- III. Conflictos de carácter laboral; y
- IV. Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales”.

La competencia positiva se expresa en el artículo 2º, que establece cinco funciones esenciales de la Comisión: “protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano”. El mismo señala lo siguiente:

“Artículo 2º. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.”

Cada una de estas funciones encuentra su medio de realización con las atribuciones determinadas en el artículo 6º de la Ley de la Comisión.²⁵¹

“Artículo 6º. La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

I. Recibir quejas de presuntas violaciones a Derechos Humanos;

II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de Derechos Humanos en los siguientes casos:

a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;

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

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

IV. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de Derechos Humanos de las

²⁵¹ Rabasa Gamboa, Emilio. “Vigencia y efectividad de los derechos Humanos en México”. Op. cit. Análisis jurídico de la ley de la CNDH. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Primera edición, México. 1992. p. 5-9.

Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;

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

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

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

VIII. Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que, a juicio de la Comisión Nacional, redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos;

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

X. Expedir su Reglamento Interno;

XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de

Derechos Humanos;

XII. Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;

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

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

XIV Bis.- La observancia del seguimiento, evaluación y monitoreo, en materia de igualdad entre mujeres y hombres;

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

Dentro del título I, capítulo único, de la Ley de la CNDH, en el ámbito de las disposiciones generales, el artículo tercero regula su competencia territorial. Este artículo sólo ha sido reformado una vez (último párrafo)²⁵² desde su primera publicación en el Diario Oficial el 29 de junio de 1992.

“Artículo 3º. La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a

²⁵² Publicada en el Diario Oficial el 26 de noviembre de 2001.

autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

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

Tratándose de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las Entidades Federativas o Municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los Derechos Humanos de la Entidad de que se trate, salvo lo dispuesto por el artículo 60 de esta ley.

Asimismo, corresponderá conocer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las Entidades Federativas, a que se refiere el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por la no aceptación de sus recomendaciones por parte de las autoridades, o por el deficiente cumplimiento de las mismas.

Por último, desde 1999 que se presentó la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley de la Comisión Nacional, varios grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura del H. Congreso de la Unión, propusieron adicionar el artículo 105 para legitimar a la Comisión para promover acciones de inconstitucionalidad ante la

Suprema Corte de Justicia de la Nación. En la iniciativa del Partido del Trabajo²⁵³ se expuso:

“la mayoría de las legislaciones de Derechos Humanos del mundo facultan al *Ombudsman* de sus respectivos países para interponer estos recursos. En nuestro país como resultado de la reforma judicial de 1994, se establecieron las acciones de inconstitucionalidad, legitimándose en el artículo 105 constitucional, fracción II, para promoverlas las minorías legislativas, al Procurador General de la República y a los partidos políticos por medio de sus dirigencias nacionales o locales. En el momento histórico que vivimos, caracterizado por una aguda crisis económica, de desigual distribución de riqueza, de extrema pobreza, de resurgimiento del racismo, xenofobia y desempleo, de militarización de los cuerpos policiacos y de las regiones más humildes de nuestro país se dificulta el pleno ejercicio de los derechos humanos. Por lo anterior, resulta extremadamente urgente fortalecer y vigorizar a los organismos defensores de los Derechos Humanos, con el objeto de que puedan enfrentar adecuadamente estos retos”

En la iniciativa del Partido Acción Nacional²⁵⁴ se señaló:

“El acceso a la jurisdicción del control constitucional es una posibilidad que debe ampliarse al máximo en las sociedades democráticas. Dado que en nuestro país todavía existen candados importantes por lo que se refiere a las personas que tendrán *ius stanti* para ejercitar la acción de inconstitucionalidad, es pertinente que sea justamente la institución encargada de la protección no jurisdiccional de

²⁵³ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVII Legislatura, año 1, núm. 8, 14 de octubre de 1997.

²⁵⁴ Gaceta Parlamentaria. Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, miércoles 10 de diciembre de 1997.

Derechos Humanos quien tenga la facultad para ejercer dichas acciones”.

Sin embargo, dichas propuestas no fueron aceptadas, bajo el argumento de que los Derechos Humanos se encontraban ampliamente protegidos por distintos mecanismos de tutela, además de que se consideró prudente esperar un poco más a fin de que el mecanismo procesal introducido en 1994 y reformado dos años después, pudiera consolidarse dentro del sistema jurídico mexicano,²⁵⁵ y fue hasta el 14 de septiembre de 2006 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se adiciona el inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con esta adición se le otorgó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos legitimación para impugnar leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República que vulneren Derechos Humanos consagrados en la Constitución, asimismo, a los Organismos protectores de Derechos Humanos equivalentes en los Estados de la República, para impugnar leyes expedidas por las legislaturas locales e igualmente, a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para impugnar leyes emitidas por la asamblea Legislativas del Distrito Federal.

El *Ombudsman* de nuestro país tiene ahora el poder de confrontar, efectivamente y en sede jurisdiccional, al legislador y al Poder Ejecutivo en defensa de los Derechos de todos los mexicanos sin distinción de clase social, de nivel educativo u otra; las Comisiones de Derechos Humanos tienen la oportunidad de convertirse en verdaderos Procuradores de los Derechos fundamentales de la ciudadanía, reforzando sólidamente el sistema procesal constitucional de nuestro país.

Esta nueva facultad sin duda orillará al *Ombudsman* mexicano a estar más al pendiente del desarrollo legislativo de sus ámbitos de acción, para cumplir adecuadamente su labor de velar por los Derechos Humanos con plena eficacia. Les

²⁵⁵ Cfr. Carpizo, Jorge. “La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos”. Nuevos estudios constitucionales. México. Porrúa-UNAM, 2000. p. 389.

exigirá una mayor preparación estructural y personal, para detectar e impugnar oportunamente las casi imperceptibles violaciones constitucionales que en la actualidad se dan, a las que ha llevado el desarrollo de la sociedad y del orden jurídico; ahora es casi impensable que alguna ley incurra en una grosera violación - como ordenar la práctica de la tortura o de la discriminación -, sino más bien habrá que atender a que las posibles inconstitucionalidades estén sutilmente establecidas.²⁵⁶

De manera que a través de esta facultad que se le ha otorgado a la CNDH podrá solicitar la ejecución de dicha figura ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), quien determinará si una ley es violatoria de derechos individuales, fortaleciéndose con ello a la Comisión y la vigencia de los Derechos Humanos en México y se reconoce a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un verdadero Tribunal garante de la Constitución.

VI. Debate en la Cámara de Diputados sobre la competencia de la Comisión Nacional de los Derechos

Como ya se ha señalado, cuando se creó la Comisión Nacional fue como un Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y entre sus funciones estaba elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre Derechos Humanos. En este caso no existía restricción de la competencia que tendría posteriormente para conocer sobre ciertos asuntos. Ya para 1992, al reformarse el artículo 102 constitucional se agregó un apartado B al mismo, el cual estableció claramente que no podría conocer de quejas relativas a materias electorales, jurisdiccionales y laborales ni podría emitir interpretaciones de disposiciones constitucionales y legales.

En el dictamen que aprobó la adición al artículo 102, los argumentos sobre la competencia de los Organismos Protectores de los Derechos Humanos por parte de los Diputados de diversos Partidos Políticos fueron en los siguientes términos:

²⁵⁶ Astudillo, César, Carbonel, Miguel. Coordinadores. "Las comisiones de derechos humanos y la acción de inconstitucionalidad". UNAM-CNDH, México. 2007. p. 156.

El Diputado Felipe Bravo Mena del Partido Acción Nacional expresó:

“Hemos de decir a ustedes que en un principio cuando se nos dio a conocer la iniciativa, hubo una recepción poco grata por parte de la Diputación. Mi partido encontraba que la iniciativa era corta, que no cubría las necesidades de la defensa de los derechos humanos; encontrábamos que el organismo que se nos proponía era un organismo tullido, una Comisión de Derechos Humanos hemipléjica, pero nos pusimos a estudiar con serenidad, con verdadero interés de servir al país, si el organismo y la iniciativa traería algo bueno para la Nación.

El establecimiento del “*Ombudsman*” en México que con esta adición al 102 constitucional se realiza, significa un avance en el cumplimiento de los compromisos que el Estado Mexicano tiene contraído en los pactos y tratados en materia de derechos humanos. Sin embargo y debe quedar dicho desde ahora, que de acuerdo con la iniciativa aún quedan pendientes en México, no obstante la construcción del “*Ombudsman*” mexicano, la debida protección a los derechos políticos.

Acción Nacional quiere dejar plena constancia, desde este momento, que en nuestro país los derechos políticos de los mexicanos no están protegidos ni garantizados. Es sabido que no existe el amparo en materia política y el “*Ombudsman*” que ahora estamos creando con la iniciativa del 102 constitucional y no puede conocer de temas electorales y lo admitimos, porque debemos proteger y coincidimos con la versión del Doctor Carpizo, que el “*Ombudsman*” debe quedar fuera de la disputa política partidista para que cumpla plenamente su función, porque necesita el

respaldo de toda la sociedad y la disputa partidista lo pone en riesgo de perder este respaldo de la sociedad.

Admitiendo esto y por eso admitimos que salga de la competencia electoral, no quitamos el dedo del renglón, que los derechos políticos en México no están protegidos y que por eso mismo, en consecuencia, con el mismo espíritu, con la misma intención con que los grupos parlamentarios estamos hoy analizando dando avances a la protección de los derechos humanos con la Constitución del “*Ombudsman*” mexicano, insistimos en que debemos dar pasos inmediatos para que legislemos en materia de protección a derechos políticos en los canales y a través de las instituciones adecuadas para que éstos queden protegidos”.²⁵⁷

Del Partido Revolucionario Institucional, el Diputado Salvador Valencia Carmona expresó:

“Creo que si los mexicanos estamos orgullosos y con razón del juicio de amparo que ha penetrado a muchos órdenes jurídicos nacionales, a muchas Constituciones, a la propia Declaración Universal de los Derechos del Hombre, debemos empezar a sentirnos también orgullosos de la Comisión de Derechos Humanos. Por esto, a los partidos que están aquí, a los que formamos parte de un Congreso y en especial de la Cámara de Diputados nos obliga a alentar a proteger y a coadyuvar con la comisión. No le pidamos más de lo que puede ofrecer; no pidamos más de aquello en que puede intervenir con eficacia. Por eso creo que estas reglas elementales de buen juego constitucional, que estas reglas muy precisas y muy claras que no salieron de las nubes, que no se inventaron, salieron de otra realidad jurídica nuestra, creo que

²⁵⁷ Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados del 11 de Diciembre de 1991, LV legislatura, p. 2645 y 2646.

debemos preservarlas y robustecerlas. No hacer intervenir a la comisión en asuntos jurisdiccionales porque ahí están los tribunales correspondientes; en asuntos laborales tampoco, salvo que se violen garantías, porque ahí esta la Secretaría del Trabajo y los tribunales laborales, tanto federales como del orden local y mucho menos en el asunto electoral. En materia de elecciones, en materia de partidos, las pasiones se desbordan, las opiniones individuales chocan porque está en juego el poder político y hay que acordarse de la frase aquella famosa, pero que a veces se nos olvida: que el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente”²⁵⁸

El Diputado Jesús Humberto Zazueta del Partido de la Revolución Democrática expresó:

“Sin dejar de reconocer que el papel de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha sido importante dentro de la relevancia que el tema de los derechos humanos ha adquirido en nuestro país, es necesario señalar que el ámbito de la competencia al que ha restringido su actuar, vulnera gravemente la lucha que la sociedad civil organizada ha venido dando, por crear una amplia cultura de respeto a los derechos humanos.

Sin embargo, nos preocupa que esta iniciativa restrinja la protección a los derechos humanos sólo al ámbito de las garantías y descarte con argumentos, que pueda existir cualquier recomendación por violaciones a derechos humanos en el ámbito de lo laboral, lo político electoral y lo jurisdiccional.

Esa experiencia generalizada, que hay violaciones graves a los derechos humanos en estos ámbitos y es sabido que recomendar a

²⁵⁸ *Ibíd*em p. 2647.

las autoridades laborales para que se apeguen a la legalidad en cuestiones de trabajo y en el sufragio ciudadano, ni sule funciones, como no lo hace la Comisión Nacional de Derechos humanos frente a la procuraduría de Justicia o los Ministerios Públicos, ni hacen perder credibilidad o imparcialidad, de organismos de derechos humanos, la hoja de recomendación de organismos de derechos humanos emitida por la Comisión Interamericana a las autoridades mexicanas con respecto a procesos electorales...

El establecimiento Constitucional de una Comisión Nacional de Derechos Humanos, debería formar parte de la corriente mundial, de ampliar los instrumentos de defensas de derechos humanos que son mucho más de los que la iniciativa presenta asentar.

Esta restricción constitucional al ámbito de competencia de la Comisión impide que esta comisión intervenga en un gran número de casos de violaciones a derechos humanos, consagrados en la misma Constitución Mexicana y en los Pactos Internacionales de la materia que México ha firmado.

En todo caso, esta comisión debería llamarse “Comisión Nacional de Garantías individuales”, aclararía mejor sus limitaciones y no deformaría la conciencia nacional en cuestión de derechos humanos.

Nosotros sostenemos y creemos que todos estamos de acuerdo que los derechos laborales son derechos humanos. La discusión en México en torno a los derechos laborales no debería radicar en el hecho de sí son éstos o no derechos humanos. La discusión está siendo si estos derechos deben ser competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos elevada a rango constitucional.

Para el Ejecutivo, la Comisión Nacional no debe intervenir en cuestiones laborales. Es claro que uno de los ejes centrales del proyecto económico del Presidente Salinas lo constituye su política laboral. Política que desde el inicio de los ochenta se viene sustentando en la conculcación cada vez más graves de estos derechos, en el deterioro del salario real, en la mutilación de los contratos colectivos y en la anulación de derecho a huelga en la violación de autonomía y democracia sindical.

Es claro, pues, que el Ejecutivo no quiere que la Comisión Nacional de Derechos Humanos intervenga en este campo.

La iniciativa presidencial descarta esta intervención de la Comisión Nacional argumentándola desde la siguiente manera:

Debe tenerse presente que se trata de controversias, dice, entre particulares; esto es, no se da la posibilidad de que una autoridad o servidor público atente contra los derechos humanos de alguna de las partes. Ahora bien, cuando una de las partes fuese el propio Estado, éste no estaría actuando como tal, sino como patrón. Es por ello que esos asuntos tampoco deben corresponder a su competencia.

Lo contrario significa que estos organismos duplicaran las funciones propias de las juntas laborales. Revisemos cada parte: debe tenerse presente que se trata de controversias entre particulares, es cierto, pero quien regula estas controversias es el Estado, a través de autoridades laborales, llámese Junta, Secretaría del Trabajo o Tribunales. No se da la posibilidad de que una autoridad o un servidor público atente contra los derechos humanos de alguna de las partes. Esta afirmación anula el aún vigente reglamento interno

de la Comisión Nacional de derechos humanos, en donde afirma: “Sí tendrá competencia en los conflictos laborales donde intervenga alguna autoridad administrativa y supuestamente se hayan violado garantías individuales y sociales”. De esta forma lo que se protege es el proceder de las autoridades del trabajo, de las Juntas y de la Secretaría del Trabajo”.²⁵⁹

El Diputado del Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, Félix Bautista Matías, expresó:

“El primer punto refiere el ámbito de competencia de la Comisión, en particular aquellos derechos que constituyen materia de vigencia constitucional.

La iniciativa es muy precisa, en la delimitación negativa del ámbito de competencia de la Comisión, se exceptúan los referidos a la justicia laboral, a las elecciones y a lo jurisdiccional. La pregunta es obvia, ¿Por qué si los derechos laborales, ciudadanos y de juicio, están contenidos en la Constitución, sus violaciones por parte de las instituciones encargadas de vigilarlos no son parte de las atribuciones de la Comisión autónoma de los Derechos?

Se argumenta en la iniciativa que, de hacerlo, se empalmarían atribuciones con otros poderes de la Unión o se tomaría partido en las disputas políticas. Sin embargo estos argumentos son problemáticos por dos razones: Primero. Porque el sentido profundo de la iniciativa es reconocer la posibilidad de violación a derechos humanos de alguna entidad estatal en el ejercicio de sus funciones y excluí esta posibilidad de las entidades responsables de la justicia laboral o en los procesos electorales, es un sin sentido teorice que

²⁵⁹ *Ibíd.*, pp. 2640 y 2642.

implica reconocer ámbitos en los que la violación es impensable o sencillamente impune, lo que evidentemente es falso.

La posibilidad de no respetar los derechos humanos está implícita en el ejercicio estatal y burocrático reconocido por la misma iniciativa”.²⁶⁰

El Diputado Servando Antonio Hernández del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana expresó:

“El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana votará, en lo general, a favor, toda vez que de acuerdo con la necesidad de defender a los ciudadanos contra las arbitrariedades de los gobernantes, pero votará en contra de esta iniciativa, en lo particular, considerando que la iniciativa no contiene con precisión un mecanismo que asegura la imparcialidad y libertad del Presidente de la Comisión y excluye temas tan conflictivos en la materia, como es el electoral”.²⁶¹

Ahora, en la exposición de motivos del proyecto presidencial del artículo 102 constitucional de 1992, se señaló que la CNDH no debería tener competencia en materia electoral ya que: “estas instituciones deben mantenerse al margen del debate político. De intervenir en él, correrían el riesgo de verse involucradas en las controversias de esta índole, que invariablemente están dotadas de un contenido y orientación propios de las corrientes y agrupaciones políticas actuantes de la sociedad. Ello debilitaría su autoridad y podrá afectar su necesaria imparcialidad”. Fue así como se estableció en el párrafo tercero del apartado B, del artículo 102 constitucional que “estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales...”

²⁶⁰ *Ibidem.* p. 2635.

²⁶¹ *Ibidem.* p. 2635.

Sin embargo, el artículo 4º del Reglamento interno de la CNDH en 1990, establecía:

“Artículo 4º. La Comisión no tendrá competencia para intervenir en los siguientes casos:

...III. En la calificación de elecciones, función que corresponde a los órganos jurisdiccionales o a los Congresos Locales y federales. Si podrá intervenir en caso de violación a las garantías individuales establecidas en la Constitución que se cometan durante los procesos comiciales. La intervención a que se refiere el párrafo anterior deberá darse antes de que los organismos competentes emitan su resolución definitiva”.²⁶²

El doctor Jorge Carpizo al respecto opinó:

“...El Consejo de la Comisión al momento de discutir esta fracción consideró esos aspectos y experiencias en otros países, pero también ponderó las inquietudes que en materia electoral existen en el país y que un *Ombudsman* debe ser intérprete de la sociedad y tener en cuenta las preocupaciones y anhelos de la propia sociedad. En virtud de estos señalamientos, el Consejo de la Comisión se situó en un punto intermedio que en su opinión, descarta los peligros que la doctrina extranjera indica y recoge parte de las inquietudes de la sociedad mexicana. Ojalá que nuestra realidad demuestre que el Consejo estuvo en lo justo. Lo que si se puede afirmar es que la intervención de la Comisión Nacional en algunos aspectos electorales innova la concepción de los *Ombudsman* y amplía sus atribuciones.

²⁶² Diario Oficial de la Federación, 6 de Agosto de 1990.

Así, la Comisión esta facultada para conocer violaciones a las garantías individuales establecidas en la Constitución y que se cometan durante los procesos comiciales; por ejemplo, María Rodríguez es secuestrada por servidores públicos para impedirle que pueda depositar su voto en las urnas. La propaganda política de un candidato es destrozada por servidores públicos, vulnerándole su derecho a la libre expresión.²⁶³

En el proyecto presencial de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos presentado a la Cámara de Senadores, se esgrimió prácticamente el mismo argumento, pero haciendo referencia a la incompetencia señalada por el artículo 102, apartado B, de la Constitución. En este sentido, los debates tanto en la Cámara de Senadores como de la Diputados no resultaron polémicos en esta materia, pues hubo acuerdo en el sentido de que la CNDH no debería conocer de asuntos electorales.

El senador Roberto Robles Garnica se manifestó en contra y expresó que el “artículo 102 de la Constitución injustificadamente excluyó los asuntos laborales y electorales de la competencia de la Comisión. A su tiempo la iniciativa a punto de aprobarse deberá dar paso a una ley que incluya lo excluido”. Sin embargo, la incompetencia proviene, como él mismo señaló, de una disposición constitucional, por lo cual la Ley no debía redactarse en otro sentido.²⁶⁴

El Diputado Jesús Humberto Zazueta Aguilar indicó:

“es lamentable que nuestra legislación no esté de acuerdo con los convenios internacionales en la materia, suscritos por nuestro país, mismos que reconocen como Derechos Humanos los derechos políticos ...estas limitaciones se explican por el

²⁶³ Carpizo Jorge. “¿Qué es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos?, *Op. cit.* pp. 23-24.

²⁶⁴ Cfr. Diario de los Debates, Senado, México, 11 de junio de 1992, p. 10.

proyecto político de la presente administración, pretende imponer un modelo de desarrollo que se basa precisamente en la violación sistemática de los derechos políticos...manteniéndolos en la indefensión y asegurando la continuidad del partido de gobierno en el poder.²⁶⁵ El Diputado se refirió a “derechos políticos”, cuando el artículo 7º, fracción II, de la Ley de la CNDH se refiere a actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales”.²⁶⁶

Algunas opiniones se han hecho en el sentido de que se debe tener en cuenta la naturaleza apartidista de la función de los *Ombudsmen* y el hecho de intervenir en cuestiones políticas menoscabaría su calidad moral.²⁶⁷ Sin embargo, habría que empezar por delimitar las cuestiones electorales y diferenciarlas de los asuntos de naturaleza política, temas que están invariablemente relacionados con los llamados derechos políticos. Los derechos políticos en un sentido amplio, pueden ser considerados como las “condiciones jurídico-políticas esenciales que posibilitan la realización material a todos los derechos públicos subjetivos,²⁶⁸ mismos que son las “formas de participación de los individuos, bien subjetiva o colectivamente, en los procesos de formación de la voluntad estatal”²⁶⁹

Los derechos electorales “regulan y armonizan las relaciones entre gobernantes y gobernados, que se refieren a la elección, designación y remoción de los primeros con el fin de realizar la justicia y seguridad jurídica.”²⁷⁰

²⁶⁵ Cfr. Diario de los Debates, Cámara de Diputados, México, 23 de junio de 1992, p. 2714.

²⁶⁶ Soberanes Fernández, José Luis Soberanes Fernández. “Ley de la Comisión Nacional, Comentada y concordada”, *Op. cit.* p. 66.

²⁶⁷ Cfr. Jorge Carpizo. “Derechos Humanos y *Ombudsmen*”, p. 92, del mismo autor, ¿Que es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?, pp. 2º-24, en el mismo sentido. Alexei Julio Estrada. El *Ombudsmen* en Colombia y en México. Una perspectiva comparada, p. 40, Emilio Rabasa Gamboa, “Análisis jurídico de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, Memoria del Simposio Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, p. 90, Emilio Rabasa, *idem*, p. 108.

²⁶⁸ González Hernández, Juan Carlos. “Derechos y deberes políticos” Diccionario electoral. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral. San José, Costa Rica.1989. p.235.

²⁶⁹ *Ibidem*.

²⁷⁰ Ponce de León Armenta, Luis. “Derecho Político electoral” Editorial Porrúa. Segunda Edición. México 1998. p. 12.

Así, pues el ejercicio de derechos políticos y con ellos los electorales, corresponde única y exclusivamente a los ciudadanos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que:

“De conformidad con el artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal, el juicio de amparo sólo procede por violación de garantías individuales, debiendo entenderse por aquellas que conciernen al hombre y no las que se refieren al ciudadano; por lo que cualquiera infracción de un derecho político no puede remediarse por medio del juicio constitucional; supuesto que no constituye violación de una garantía individual”²⁷¹

No obstante lo anterior, el artículo 97 de la Constitución establece:

“Artículo 97. La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección, de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

En México, hay derechos políticos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ejemplo el artículo 35 establece las prerrogativas: votar, ser votado, asociarse libre y activamente para tomar parte en los asuntos políticos del país. La Declaración Universal de Derechos Humanos los prevé al establecer que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos; toda persona tiene derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país; la voluntad del pueblo es

²⁷¹ Rubro; Derechos políticos, amparo improcedente por violación a. Instancia: Pleno, Época: Séptima época, Fuente, Semanario Judicial de la Federación; Parte: 71 Primera Parte, Tesis, p. 21, Precedentes: Amparo en revisión 5588/73- Wilbert Chi Góngora y otros. 19 de noviembre de 1974, Unanimidad de 16 vt, Ponente, Enrique Martínez Ulloa. Quinta Época: Tomo XIX, pág. 19. Amparo administrativo en revisión 1518/49/Sec. 2ª. Patatuchi Emilio y coags. 6 de junio de 1949. Mayoría de 4 voto. Disidente: Franco Carreño. Ponente. Nicéforo Guerrero. Tomo C. pág. 1026. Amparo.

la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresara mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Creo que la limitación de la CNDH respecto a actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales no tiene lugar, si la competencia en general de los organismos protectores de Derechos Humanos se surte a partir de actos u omisiones de carácter administrativo, violatorios de Derechos Humanos. Los derechos electorales también son Derechos Humanos. El derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos de un país está recogido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, por lo tanto, los derechos electorales como mecanismo de participación en asuntos públicos se constituyen en Derechos Humanos. Los criterios establecidos en dicha Declaración para considerar válidas las elecciones son: libertad, imparcialidad, voto secreto y autónomo y periodicidad determinada para su celebración. Estos criterios, que son objeto de observación por parte de las organizaciones que ejercen esta función, tienen una aceptación universal. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión. Dicha Declaración para el efecto señala:²⁷²

“Artículo 19:

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

“Artículo 20.

²⁷² Declaración Universal de los Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación”.

“Artículo 21

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

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

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.

No obstante que en México existen medios de defensa en materia electoral, tales como la acción de inconstitucionalidad, el juicio de revisión constitucional electoral, así como el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, considero necesario que la Comisión Nacional tenga competencia en materia electoral, cuando existan violaciones a las garantías individuales en perjuicio de los ciudadanos, sin que conozca o intervenga en decisiones jurisdiccionales, es decir, no podrá intervenir en la calificación de las elecciones, de lo contrario se convertiría en un tribunal. Podría quedar como lo establecía el artículo 4º, fracción III, del Reglamento de la CNDH en 1990: “Sí podrá intervenir en caso de violación a las garantías individuales establecidas en la Constitución que se cometan durante los procesos comiciales. La intervención a que se refiere el párrafo anterior, deberá darse antes de que los organismos competentes (Tribunal Federal Electoral) emitan sentencia definitiva”. Esto sería importante, debería de darse la oportunidad, dársele confianza y se observe que en México sí hay instituciones en las cuales se puede confiar, haciéndolo de ésta

manera y demostrar que en México sí tenemos un Organismo Público Autónomo, un verdadero *Ombudsman*.

Ahora, en aspectos de carácter jurisdiccional, en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial para adicionar un apartado B al artículo 102 constitucional, se señaló que la razón por la cual la CNDH no debía conocer de resoluciones de carácter jurisdiccional era que:

“Debe respetarse estrictamente la independencia del Poder Judicial de la Federación como la mayor garantía de la vigencia de nuestro estado de derecho. Las instituciones de Derechos Humanos...no pueden suplir o sustituir en modo alguno a los órganos encargados de la impartición de justicia en cualquiera de sus respectivas jurisdicciones”.²⁷³

El artículo 15 de la Ley Orgánica de la CNDH elaborada por la misma Comisión Nacional señalaba: “La Comisión no podrá conocer de los casos relativos a resoluciones de carácter jurisdiccional”. La misma consideración se plasmó en la exposición de motivos de la Ley Orgánica mencionada presentada por el Presidente de la República al Senado, agregando que en virtud de que las recomendaciones públicas emitidas por la Comisión no tienen fuerza vinculatoria respecto de ninguna autoridad, con ello “la figura del *Ombudsman* se conserva al margen de la competencia de los órganos jurisdiccionales. Las razones fueron aceptadas en su mayoría, pues Senadores y Diputados estuvieron de acuerdo en que, de aprobar que conociera de las decisiones de los órganos jurisdiccionales, se vulneraría el principio de la división de poderes y se invadirían funciones que corresponden estrictamente a dichos órganos.”²⁷⁴

El debate más relevante se suscitó al discutirse la reforma al artículo 102 constitucional en 1992. Los principales argumentos en contra que se formularon fueron que si la CNDH conocía de cuestiones jurisdiccionales se estaría creando un

²⁷³ Diario de los debates Cámara de Diputados, noviembre 19, 1991, p. 1991.

²⁷⁴ Soberanes Fernández, José Luis. “Ley de la CNDH comentada”. *Op. cit.* p. 70.

superpoder o un cuarto poder; que si tenía competencia aún en cuestiones administrativas del Poder Judicial, se vulneraría la unidad orgánica del propio poder; a favor, se dijo que incluso, en el Poder Judicial se cometían violaciones a los Derechos Humanos y que tanto los jueces como magistrados eran personas que podían cometer errores.²⁷⁵

Se puede ver que el artículo 3º del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de 1990 establecía que “tendrá competencia para intervenir en los siguientes casos: a) violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, que sean cometidos por una autoridad o servidor público; b) violaciones administrativas, vicios en el procedimiento..., etc., de manera que no tenía limitación alguna, porque también podía intervenir en los procedimientos del orden común o federal, por vicios en el procedimiento”.

Creo que aquí cabe bastante la competencia de la CNDH, cuando se incurra en vicios en los procedimientos y si se podrían estar violando Derechos Humanos, porque aquí no se examinan cuestiones o aspectos jurisdiccionales de fondo. Así, haría la observación correspondiente al Juez, con el fin de que proceda en términos de lo que le marca la ley.

Ahora, los argumentos que se dieron en el dictamen del apartado B, del artículo 102, sobre el que la CNDH no tuviera competencia en materia jurisdiccional fueron en el sentido de que:

“...finalmente, se exceptúan las materias que tienen que ver con el análisis propiamente jurisdiccional. Debemos tener en cuenta que el Constituyente plasmó la separación de poderes como una de las mejores garantías en la defensa de la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica de los individuos. De lo contrario se desquiciaría el orden normativo, pilar de la

²⁷⁵ Cfr. Diario de los Debates, Cámara de Diputados, op. cit. pp. 2632 a 2680.

democracia que protege las funciones del Poder Judicial; por tanto, no es posible ni conveniente que un organismo como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tenga capacidad para intervenir en asuntos jurisdiccionales de fondo, porque la tarea de juzgar ha de protegerse de interferencias a fin de que los jueces que conocen mejor que nadie los expedientes, puedan emitir las sentencias con estricto apego a las leyes y absoluta independencia.

Tal exclusión es saludable, además, porque contribuye a reforzar la seguridad jurídica al existir una última instancia en las manos del Poder Judicial, cuya resolución sea definitiva y otorgue a la sentencia el valor de cosa juzgada, es decir, la verdad legal.

Esta es una de las bases del principio de seguridad jurídica. Consecuentemente el “*Ombudsman*” no puede pronunciar una resolución donde deba dictarse una sentencia ni siquiera opinar sobre aspectos que se van a resolver jurisdiccionalmente de fondo.²⁷⁶

El Doctor Burgoa²⁷⁷ señaló que en algún momento el Poder Judicial de la Federación, que secularmente gozó de merecido prestigio en la opinión pública del país, desgraciadamente, en los últimos años, ha generado la desconfianza del pueblo. Este fenómeno ominoso para la impartición de justicia, principalmente a través del Juicio de Amparo, obedece a dos factores negativos, a saber, la desorbitada proliferación de los Tribunales Colegiados de Circuito con la consiguiente merma de la competencia de la Suprema Corte y la baja calidad intelectual, académica y cívica de varios de sus miembros componentes.

²⁷⁶ Diario de los debates, 11 de Diciembre de 1991, p. 2382.

²⁷⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio. “Necesaria reivindicación del prestigio del Poder Judicial Federal”. Ed. Unión Gráfica, S.A. México. 1992. p.5.

Así pues, todo ello puede implicar la necesaria intervención de la CNDH, que así como la Comisión Nacional puede conocer de quejas o inconformidades, contra actos u omisiones de autoridades judiciales de carácter local, cuando dichas omisiones tengan el carácter administrativo, a contrario *sensu*, podríamos decir que sí puede tener competencia en actos del Poder Judicial, siempre y cuando sean éstos de carácter administrativo. La CNDH sería un instrumento a través del cual se evitaría que servidores públicos incurran en dilación en la administración de justicia, por las considerables cargas de trabajo con que cuenta el Poder Judicial.

Respecto a asuntos del Poder Judicial de la Federación la Comisión Nacional no debiera tener impedimento alguno en que tenga competencia para conocer actos de naturaleza administrativa del Poder Judicial de la Federación, como ya se decía, sí se ha incurrido en dilación en la procuración y administración de justicia, por citar un ejemplo.

En la Cámara de Diputados se dieron diversos puntos de vista al respecto y el Diputado Víctor Orduña esgrimió:

...

“No podemos estar de acuerdo, ni podemos aceptar tampoco, que en esta iniciativa se pretenda crear una excepción que no tiene razón de ser, lógica jurídica, ni de ninguna especie, para que exista en la Constitución. Tenemos la convicción de que esta excepción, más que ayudar a la buena marcha de la justicia, contribuye a crear una ínsula de poder, viene a crear un coto de caza que sería pernicioso para la administración de justicia.

...

Esto ustedes lo saben y lo sabemos nosotros, no es más que un capricho, no son más que viejas reminiscencias de viejas estructuras de poder que no permiten el nacimiento cabal de una figura constitucional de derecho moderno,

mismo que en la experiencia internacional y en la experiencia nacional misma, ha venido probando su funcionalidad.

...

Pero señores, no estamos pidiendo siquiera que se revisen las resoluciones de amparo, incluso las resoluciones de estas materias, lo que estamos pidiendo es que pueda revisar los actos administrativos y quiero compartir con ustedes una reflexión que en materia penal los tribunales por ser judiciales federales ¿no se atrasan al dictar una sentencia?...la consecuencia es que violan una disposición constitucional.

...

No podemos ni debemos olvidar tampoco que el Poder Judicial de la Federación, Jueces, Magistrados y Ministros, proceden de este pueblo mexicano que tiene sus virtudes y defectos. No dejemos fuera del ámbito de la competencia de Derechos Humanos al Poder Judicial de la Federación porque estaríamos dando un retroceso enorme”²⁷⁸

El Diputado Juan de Dios Castro Lozano discutió con el Diputado Juan Ramiro Robledo Ruiz, quien se negó a que la CNDH tuviera competencia y aquél opinó a favor de que sí tuviera competencia y argumentó:

“Bueno, pues en un libro que el señor Jorge Carpizo nos hizo llegar, como una deferencia, a quienes interesados por esta iniciativa estuvimos hablando sobre la naturaleza del *Ombudsman*, nos habla de que en Suecia, por ejemplo, señor Diputado, el *Ombudsman* tiene competencia para dictar

²⁷⁸ Diario de debates, H Cámara de Diputados, 13 de diciembre de 1991, LV Legislatura, pp. 2649, 2650, 2652, 2652 y 2653.

resoluciones y recomendaciones en relación con los tribunales en Dinamarca y en Finlandia, ¿por qué en México no?

Y más todavía, ¿Por qué privilegiar al Poder Judicial Federal? Si fuera congruente diría: a todo el Poder Judicial, no solamente al Federal también al de los Estados.

Miren, yo iría más adelante, esta iniciativa la vamos a votar a favor pero la consideramos insuficiente. Mi opinión sería que tuviera una interferencia, fíjense bien lo que estoy diciendo, una competencia absoluta, la Comisión Nacional de Derechos Humanos para procesos, Dirá, ¿Cómo es posible que el Señor Diputado esté diciendo eso? ¿Querrá el Diputado Castro establecer el cuarto poder o un supremo poder conservador como la segunda de las siete leyes constitucionales de la Constitución centralista del 36? ¿Un enfrentamiento del Poder Judicial con la Comisión Nacional de Derechos Humanos? déjeme explicar. Ustedes, quizá, los que no estén vinculados con este extraordinario derecho que es valiosísimo para todos y cada uno de nosotros, como es la libertad y el honor santo, se debe dar muchas veces la vida, la libertad.

...

Pero más todavía, en el mismo proceso decía yo, también debería intervenir; no vamos más allá, la Comisión Nacional de Derechos Humanos debiera intervenir seres en cada uno de los pasos del proceso cuando se violan derechos humanos como por ejemplo la falta de nombramiento del defensor, como por ejemplo la ilegal recepción de pruebas. Podrá no interferir en la manera como va a dictar sentencia, ahí estoy de acuerdo, no debe intervenir, facultad exclusiva del Poder Judicial, facultad exclusiva del juzgador valorar la pruebas y dictar sentencia; la

Comisión Nacional de Derechos Humanos no deberá intervenir en esto”²⁷⁹

Por lo que hace a la materia laboral, los debates en el Congreso de la Unión estuvieron, en su mayoría, de acuerdo con las razones aducidas por la iniciativa presidencial. Se refirieron al caso señalando que en materia laboral eran comunes y frecuentes las violaciones a los Derechos Humanos y que los trabajadores quedarían desprotegidos si se excluía de la competencia de la CNDH este tipo de controversias²⁸⁰ y en el apartado B, del artículo 102 constitucional, se ubicó que la CNDH no tendría competencia para conocer de asuntos laborales y también se estableció en el artículo 7º, fracción III, de su Ley.

Ahora, en 1990, el artículo 4º del Reglamento Interno, establecía:

“Artículo 4º. La Comisión no tendrá competencia para intervenir en los siguientes casos:

...II. En conflictos laborales en los que exista una controversia individual o colectiva entre trabajadores y patrón y que esta sea de competencia jurisdiccional.

Sí tendrá competencia en conflictos laborales donde intervenga alguna autoridad administrativa y supuestamente se hayan violado garantías individuales y sociales”.²⁸¹

Sabemos perfectamente que ante un conflicto de trabajo, el trabajador acude ante las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje o Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y éstas autoridades dictan resoluciones pues su función es dirimir las controversias mediante la aplicación de una ley general en un caso concreto, pero puede incurrirse en una conducta administrativa en la que se vulneren Derechos

²⁷⁹ *Ibidem* p. 2659 y 2660.

²⁸⁰ Cfr. Diario de los Debates Cámara de Diputados, 23 de junio de 1992, pp. 2631 a 2680.

²⁸¹ Diario Oficial de la Federación 6 agosto 1990.

Humanos; podríamos estar en el caso de que se ha dilatado en dictar el laudo o en señalar fecha para la celebración de una audiencia, entonces no negamos que se trata de un asunto laboral, pero en él se han vulnerado Derechos, aquí es donde cabe la competencia de la Comisión, sin que tenga que tocar el asunto de fondo.

En México aún las condiciones laborales son infrahumanas y hay explotación laboral, ahí es donde se pueden estar violando Derechos laborales y puede surtirse la competencia de la Comisión Nacional; no puede ser que la misma tenga esta limitación constitucional, siendo que la vida y la libertad son Derechos Humanos. Si la Comisión Nacional tuviera competencia en materia laboral, complementarían las funciones propias de los órganos encargados de aplicar el Derecho, impartir justicia, de las Juntas Federales y Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. En la actualidad, aún cuando se acepta que los "derechos laborales también son Derechos Humanos", falta voluntad política por incluir los derechos del trabajador en la práctica de los Derechos Humanos por parte de los gobiernos e incluso de algunos Organismos Internacionales. Es en ese marco que la contribución de OIT y su permanente compromiso con los Derechos Humanos cobra pleno significado. Su contribución en la incorporación de los derechos laborales como Derechos Humanos puede verse en diversas Declaraciones, Resoluciones, Informes y Memorias por no hablar de los propios Convenios y Recomendaciones.

Es evidente que mientras se mantenga un escenario mundial de desconocimiento y violación de tales Derechos, los Derechos Humanos de todas las personas se verán afectados.

Al interior del sistema interamericano de Derechos Humanos los derechos laborales fueron incluidos dentro del listado de Derechos Humanos, por ello existe una serie de Declaraciones y Tratados que recogen un conjunto de derechos laborales y que son elevados a temas prioritarios de protección en el hemisferio. La Carta Internacional Americana de Garantías Sociales o Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador, que fue adoptada en Río de Janeiro, Brasil, en 1947, consta de 39

artículos y regula casi la integridad de los temas laborales. En el artículo primero señala: La presente Carta de Garantías Sociales tiene por objeto declarar los principios fundamentales que deben amparar a los trabajadores de toda clase y constituye el *mínimum* de derechos de que ellos deben gozar en los Estados Americanos, sin perjuicio de que las leyes de cada uno puedan ampliar esos derechos o reconocerles otros más favorables. Esta Carta de Garantías Sociales protege por igual a hombres y mujeres. En el segundo artículo se consagran cinco principios básicos:

- a) El trabajo es una función social, goza de la protección especial del Estado y no debe considerarse como artículo de comercio.
- b) Todo trabajador debe tener la posibilidad de una existencia digna y el derecho a condiciones justas en el desarrollo de su actividad.
- c) Tanto el trabajo intelectual como el técnico y el manual deben gozar de las garantías que consagre la legislación del trabajo, con las distinciones que provengan de las modalidades en su aplicación.
- d) A trabajo igual debe corresponder igual remuneración, cualquiera que sea el sexo, raza, credo o nacionalidad del trabajador.
- e) Los derechos consagrados a favor de los trabajadores no son renunciables y las leyes que los reconocen obligan y benefician a todos los habitantes del territorio, sean nacionales o extranjeros.

Si bien la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales o Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador no tiene carácter obligatorio, esto no menoscaba su relevancia por reconocer regionalmente los derechos laborales. Se trata de un texto internacional que inspira a los ordenamientos internos de los Estados Americanos para que se enmarquen dentro de ese esfuerzo.

La Organización de Estados Americanos (OEA) se estableció en abril de 1948 durante la reunión de Bogotá, en donde participaron 21 Estados del hemisferio. La OEA entró en funciones en diciembre de 1951. En la Carta de la OEA se establecen como metas básicas: salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos. Asimismo, se dispone la aplicación de principios y mecanismos, tales como: el trabajo es un derecho y un deber social, que incluye salarios justos (inciso b); el derecho a la asociación (que incluye la sindical), el derecho a la negociación colectiva y el derecho a la huelga, el reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones y la protección de su libertad e independencia (inciso c) y el desarrollo de una política eficiente de seguridad social.

La Carta de la OEA no es tan sólo un tratado internacional de constitución de un organismo internacional, sino también recoge un pequeño listado de derechos que resultan obligatorios para los Estados Americanos que la conforman. Asimismo, como un mecanismo de control sobre los Derechos Humanos dentro del sistema interamericano, la Carta reformada de la OEA establece la conformación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). La CIDH tiene como función principal la de promover la observancia y la defensa de los Derechos Humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Simultáneamente a la constitución de la OEA, los Estados Americanos reunidos en la Conferencia de Bogotá adoptaron la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. La Declaración se divide en dos capítulos: Derechos y Deberes respectivamente. Si bien la Declaración Americana recoge un número menor de derechos laborales respecto a la Carta Americana de Garantías Sociales del año anterior, esto resulta entendible por tratarse de un tratado que se inserta en una temática más amplia. Asimismo, entre ambos textos internacionales existe una relación de complementariedad.

Con la Declaración, se inicia el sistema de protección de los Derechos Humanos dentro del continente y resulta siendo el pilar de la normativa internacional hemisférica por un prolongado lapso de tiempo hasta la entrada en vigencia de la Convención Americana de Derechos Humanos. Con lo que la CIDH tiene la responsabilidad de velar por la observancia de la Declaración Americana que realicen los Estados Miembros de la OEA.

Ahora, el sistema interamericano cuenta con dos órganos de control: la Comisión y la Corte Interamericana. Ambos órganos se han pronunciado sobre violaciones a los derechos laborales recogidos en los instrumentos internacionales del sistema. En el marco de las atribuciones reseñadas de la CIDH, este organismo elabora dos clases de Informes: Anuales y Especiales. En ellos se pronuncia sobre los casos de violaciones de derechos humanos sometidos a su competencia y sobre la situación de los Derechos Humanos en Estados Miembros de la OEA, respectivamente.

Cabe señalar que la Comisión o los Estados partes son los únicos que pueden someter un caso a la decisión de la Corte. En el caso específico de la Comisión, se han dibujado los criterios que suelen usar para decidir cuáles casos deben enviarse a la Corte: la jerarquía del derecho violado, el impacto para el sistema en su conjunto, la riqueza del expediente, los recursos humanos y materiales que tiene la Comisión y la distribución de casos por países.

Al igual que la Comisión, la Corte Interamericana se ha pronunciado sobre temas laborales, pero en una menor proporción debido a la propia gravedad y tipo de violaciones a Derechos humanos que se presentan en la región. La mayoría de los casos judiciales en que se encuentran involucrados los trabajadores, resultan siendo resoluciones de la Corte en que se condenan a los Estados por detenciones y desapariciones de dirigentes sindicales.

En los casos en que la Corte establezca que se ha producido la violación de un derecho o libertad consagrado en la Convención, se dispone el restablecimiento del

goce del derecho o libertad conculcado, pudiendo asimismo ordenar una indemnización compensatoria por el daño producido, siendo obligatorio para el Estado el cumplimiento de la sentencia. Asimismo, en el caso específico de la indemnización compensatoria, ésta puede ser ejecutada directamente por medio del procedimiento interno establecido en el país.

Así pues, hay un largo listado de derechos laborales consagrados en los tratados internacionales de Derechos Humanos de la región. Se trata de un completo ordenamiento jurídico regional en materia laboral y se ha querido demostrar que los derechos laborales forman parte del sistema americano de Derechos Humanos y que son objeto de protección del propio sistema, pero la tarea pendiente es la voluntad de los Estados por adecuar sus políticas públicas a las recomendaciones y resoluciones de los órganos de control.

México ingresó a la OIT el 12 de septiembre de 1931, al formalizarse su aceptación del Pacto de la Sociedad de Naciones --Tratado de Versalles--, mediante una resolución de la Asamblea. Desde 1925, el Grupo de los Trabajadores de la OIT había sugerido que el Consejo de Administración examinara la posibilidad de invitar a México a ingresar a la Organización. Sin embargo, la decisión de participar en la OIT se adoptó hasta que México ingresó a la Sociedad de Naciones. De acuerdo con los principios del Artículo 123 Constitucional, reglamentados por la Ley Federal del Trabajo de 1931.

Ha ratificado 78 de los 185 convenios de la OIT. Estos convenios abarcan importantes aspectos del ámbito laboral como son el empleo, las condiciones de trabajo, salarios, seguridad social, trabajo de las mujeres y de los menores, libertad sindical, administración e inspección en el trabajo, consulta tripartita, trabajo portuario y de la gente de mar y trabajadores migrantes, entre otros.

Sin embargo, un ejemplo de violación a Derechos Humanos es el caso de la mina Pasta de Conchos, Coahuila, donde perdieron la vida 65 mineros el 19 de febrero del 2006. En este caso, el Doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la CNDH,

declaró: “Si se violan los derechos laborales de los trabajadores, también se violan sus derechos humanos. Los derechos laborales son la segunda generación de los derechos humanos, que son los derechos económicos, sociales y culturales, donde está todo ello. Así están reconocidos internacionalmente. Frente a los cambios en el sindicalismo, la globalización y el consecuente riesgo que este implica para los trabajadores, es urgente que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tenga facultades en el ámbito laboral.”²⁸²

Por ello, considero que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos debe tener competencia en materia laboral, lo que consolidaría a México como sujeto activo en la elaboración de los convenios, a través de los cuales impulsa y promueve la adopción de normas laborales que garanticen la protección de los intereses del sector laboral mexicano y fortalece el papel de nuestro país como actor destacado en la dinámica del mundo del trabajo. No es comprensible el hecho de que México ratifique Tratados y participe en Organismos Internacionales y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no pueda actuar ante claras violaciones a derechos laborales.

Las injusticias laborales y la falta de condiciones adecuadas para el trabajo y la discriminación atentan gravemente contra los Derechos Humanos.

Finalmente, por en cuanto hace a las consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales, en la exposición de motivos del proyecto de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos presentada por el entonces Presidente de la República al Senado expresaba:

²⁸² La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y organismos sindicales promueven una reforma constitucional, para que esa instancia tenga facultades para intervenir ante la violación de los derechos laborales, informó el Ombudsman José Luis Soberanes. En entrevista que realizó el equipo de Frecuencia Laboral al titular de la CNDH. José Luis Soberanes con motivo del aniversario luctuoso de la explosión en la mina Pasta de Conchos, Coahuila, donde perdieron la vida 65 mineros el pasado 19 de febrero del 2006, nos puso al tanto sobre cómo va el proceso para atender la recomendación que emitió, para resolver este caso. Promueven reforma constitucional. La CNDH atendería asuntos laborales. Por maría de Lourdes Martínez González y Regina Vargas. <http://www.frecuencialaboral.com/cndh.html>.

“Se propone que la Comisión se abstenga de desahogar consultas planteadas por autoridades, grupos sociales o particulares, sobre la interpretación y alcance de los derechos fundamentales, pues no se trata de un organismo judicial y porque además, se considera que no debe prejuzgar anticipadamente sobre las materias de su competencia de manera abstracta y fuera de los casos que se le sometan o que inicie de oficio”.

El proyecto se refería a la jurisprudencia judicial, es decir, a “la interpretación de la ley, firme, reiterada y de observancia obligatoria, que emana de las ejecutorias pronunciadas por la SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación).²⁸³ Según el proyecto de Ley Orgánica mencionada, existen dos posibilidades: la CNDH no debería pronunciarse sobre temas que le corresponde interpretar al Poder Judicial de la Federación, pues según el artículo 94, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta es facultad exclusivamente judicial; en segundo lugar, si dichas materias resaltaban de la competencia de la CNDH, ésta solamente podía emitir su opinión si conocía de un caso de oficio o si con antelación había sido sometido a su conocimiento un asunto que diera oportunidad para ello, pero no podía hacerlo sin sustento casuístico.²⁸⁴

Considero que debe modificarse la ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a efecto de que se le permita emitir su opinión respecto de cualquier consulta formulada sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales en materia de Derechos Humanos, quedando meramente como una interpretación, sin que con ello se afecte procedimiento alguno; no serían obligatorias tales interpretaciones, sólo se tomaría como una referencia técnica en la materia, por la experiencia que tiene como Organismo Público Autónomo Protector de Derechos Humanos, sin que se afecte la parte que por naturaleza le corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino por el contrario, que se fortalezca el régimen de interpretación de las normas que

²⁸³ Guerrero Lara, Ezequiel. “Jurisprudencia Judicial”. Diccionario jurídico mexicano. T. I-O, p. 1892.

²⁸⁴ Soberanes Fernández, José Luis. “Ley de la CNDH”. Comentada y Concordada. *Op cit.* pp. 74-75.

integran el sistema jurídico mexicano que hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo que con base a lo anteriormente expuesto y trabajado en esta tesis, propongo que el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos quede de la siguiente manera:

“El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara 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.

Estos organismos serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales, excepto en asuntos jurisdiccionales de fondo.

El artículo 3º de la ley de la CNDH establecería lo siguiente:

“La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal”

EL artículo 6º señalaría:

“La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

I. a XIV bis...

XV.- Formular opiniones consultivas sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales que en materia de derechos humanos le soliciten las autoridades, particulares u otras entidades”

Así, el artículo 7o de la ley de la CNDH quedaría de la siguiente manera:

“La Comisión Nacional no podrá conocer de los asuntos relativos a:

- I. Derogada;
- II. Resoluciones de carácter jurisdiccional;
- III. Derogada;
- IV. Derogada.

CONCLUSIONES

- Considero que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es una institución pública al servicio de la sociedad, que ha contribuido y participado en defensa de los Derechos Humanos, que desde que se le dio el carácter de Autónoma ha construido un diseño propio de gestión pública orientado a la protección de los Derechos Humanos. Por ello es necesario que actúe sin limitaciones, colaborando con los demás Organismos Públicos Protectores de Derechos Humanos y con la sociedad, para que se pueda considerar un verdadero *Ombudsman*, debiendo por ello impulsar acciones encaminadas a educar y crear conciencia en la sociedad y en los servidores públicos, para que antepongan el derecho sobre el abuso, los excesos, la intolerancia y la arbitrariedad en su labor como servidores públicos.
- Debe modificarse la ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a efecto de que se le permita emitir su opinión respecto de cualquier consulta formulada sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales en materia de Derechos Humanos, quedando meramente como una interpretación, sin que con ello se afecte procedimiento alguno; no serían obligatorias tales interpretaciones, sólo se tomaría como una referencia técnica en la materia, por la experiencia que tiene como Organismo Público Autónomo Protector de Derechos Humanos, sin que se afecte la parte que por naturaleza le corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino por el contrario, que se fortalezca el régimen de interpretación de las normas que integran el sistema jurídico mexicano que hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Es necesario que se reforme el artículo 102, apartado B, de nuestra Constitución Política Mexicana, a efecto de que se establezca que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos actúe contra toda autoridad que en sus actos y omisiones de naturaleza administrativa vulneren Derechos Humanos, incluyendo actos administrativos del Poder Judicial de la Federación.

- Propongo cambiar el nombre de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por el de Defensoría Nacional de los Derechos Humanos en atención al papel que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le ha encomendado: la defensa, protección, estudio, observancia y divulgación de los Derechos Humanos, diferenciándola por ello de las distintas dependencias que llevan el nombre de Comisión y que no necesariamente cumplen con la función en la ardua labor de proteger a los Derechos Humanos.
- También propongo reformar el apartado B, del artículo 102 Constitucional, para dotar de autonomía de gestión y presupuestaria a las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, es decir, que a todos los Organismos locales protectores de Derechos Humanos se les atribuya el carácter de “autónomo”, para así conformar de manera unánime el Sistema No Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos y estar acorde con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como Organismo Público Autónomo.
- Propongo que para la elección del Consejo Consultivo de la CNDH la Cámara de Senadores o, en sus recesos, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, se realice una auscultación entre las Organizaciones Civiles, Organismos No Gubernamentales o Defensores de Derechos Humanos, para que exista como requisito que los Consejeros tengan reconocimiento en la sociedad por su trayectoria, trabajo y experiencia en la lucha específicamente por los Derechos Humanos.
- Es conveniente modificar el apartado B, del artículo 102 de la Constitución, con la finalidad de que sea explícita cuando señala que el Congreso de la Unión y las legislaturas de las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán Organismos de Protección de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano y en consecuencia que se establezcan Organismos No Jurisdiccionales, en virtud de que es necesario diferenciarlos desde nuestra Constitución Política como Organismos que no

realizan una función jurisdiccional y no dictan una sentencia, pues emiten una Recomendación no vinculatoria y la sanción es de carácter moral. Si no se precisa que son “no jurisdiccionales” se puede incurrir en un error y se solicite o exija el obligar a la autoridad a quien va dirigida su estricto cumplimiento y con ello se convertiría a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en un Tribunal, con lo que se estaría atentando contra su propia naturaleza jurídica.

- Propongo reformar el apartado B, del artículo 102 Constitucional, para establecer la facultad de atracción que tiene la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuando se trate de una presunta violación a Derechos Humanos que por su naturaleza trascienda el interés de la entidad federativa e incida en la opinión pública nacional, siempre y cuando la naturaleza del asunto resulte de especial gravedad, por ser una situación de relevante trascendencia y que no sólo debe conocerse por ese organismo local, de conformidad con su Ley y su Reglamento Interno.
- Sugiero que no sólo en el Reglamento Interno de la CNDH, sino también en el artículo 102, apartado B, de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en su Ley la CNDH se incluya la facultad de emitir Recomendaciones Generales por parte de la Comisión Nacional a las diversas autoridades del país, por tratarse de resoluciones a través de las cuales se promueven las modificaciones de disposiciones normativas y contra prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los Derechos Humanos, cuyo cumplimiento se puede lograr mediante la realización de estudios generales.
- Considero necesario reducir el plazo que tienen las autoridades para rendir el informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja, lo anterior en términos de los principios de inmediatez, concentración y rapidez, término que puede beneficiar al quejoso, más aún, si ha solicitado se adopten medidas cautelares, además de que sólo opere el envío de un sólo

requerimiento a la autoridad para que rinda su informe y no sean dos solicitudes, insisto, ello en términos de los principios ya mencionados de inmediatez, concentración y rapidez que rigen el procedimiento de la CNDH.

- Por lo anteriormente expuesto en esta tesis, propongo implementar una reforma constitucional al artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que se amplíe la competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para que sea competente para recibir quejas por actos y omisiones de naturaleza administrativa que ampara el orden jurídico sin limitación de materia y se le permita emitir su opinión respecto de cualquier consulta formulada sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales en materia de Derechos Humanos, quedando meramente como una interpretación; para que de manera rápida y sencilla se atiendan los reclamos de la sociedad mexicana, de lo contrario no reúne las condiciones para garantizar la defensa de los Derechos Humanos de manera eficiente; para que esté de acuerdo con los convenios internacionales suscritos por nuestro país, mismos que reconocen como Derechos Humanos los derechos políticos y laborales, lo cual puede considerarse esencial para el funcionamiento eficaz como Organismo Público Defensor de los Derechos Humanos, como un verdadero *OMBUDSMAN*.

BIBLIOGRAFÍA

I. Libros

- Acuña Llamas, Francisco Javier. “El *Ombudsman* contemporáneo: “Entre la fidelidad al origen y el experimentalismo institucional “.México. Editorial. M. A. Porrúa. 2005.
- Aguilar Cuevas Magdalena. “El Defensor del Ciudadano” (*Ombudsman*) México. UNAM-Comisión Nacional de Derechos Humanos. 1991.

“Manual de capacitación de Derechos Humanos. México. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 1991.

- Álvarez Ledesma Mario. “A cerca del concepto de Derechos Humanos. Análisis de sus nociones axiológica y jurídica y de su carácter multidimensional”. UNAM. México. 1997.
- Arellano García, Carlos. “El Juicio de Amparo”, Editorial Porrúa, 6ª Edición, México 2003.
- Astudillo, César, Carbonel, Miguel. Coordinadores. “Las Comisiones de Derechos Humanos y la acción de inconstitucionalidad”. UNAM-CNDH, México. 2007.
- Briseño Sierra, Humberto. “Compendio de derecho procesal”, Editorial Humanitas. México 1989.

“Derecho Procesal”. Cárdenas Editores, México. 1969.

- Burgoa Orihuela, Ignacio. “Las Garantías Individuales” 27ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1995.

“El juicio de amparo”, Editorial Porrúa, 29ª Edición, México 1992.

“Burgoa Orihuela, Ignacio. “Necesaria reivindicación del prestigio del Poder Judicial Federal”. Ed. Unión Gráfica, S.A. México. 1992.

- Campillo Sainz, José. “Derechos Fundamentales de la Persona Humana”. Derechos Sociales. CNDH. México 1995.

- Carbonell, Miguel. “Una Historia de los Derechos Fundamentales”. México. Porrúa. 2005.
- Carpizo, Jorge. “¿Que es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?”. Editorial CNDH. México. 1992.

“Derechos Humanos y *Ombudsman*”. UNAM-Porrúa. 2ª Edición, México. 1998.

“Derechos Humanos y *Ombudsman*”. México. Comisión Nacional de Derechos Humanos e Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1993.

“La Constitución Mexicana de 1917”. México, Porrúa, 1985.

“Nuevos estudios constitucionales”. México. UNAM. Instituto de Investigaciones jurídicas. Editorial Porrúa. 2000.

"Análisis del artículo 102 constitucional". Ponencia presentada el 18 de enero de 1993 en el Segundo Seminario de Actualización Jurídica. México. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1993.

- Carrillo Flores, Antonio. “La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos”. México. Editorial Porrúa. 1981.
- Castrillón y Luna Víctor M. “La Protección Constitucional de los Derechos Humanos”. México. Editorial Porrúa. 2006.
- Chávez López, Alfonso. “Los Derechos Humanos, el *Ombudsman* y la Comisión Nacional de Derechos Humanos: una visión global”. Universidad Autónoma del Estado de México. México. 2005.
- Concha Malo, Miguel, “La reforma constitucional en materia de Derechos Humanos”. La Jornada del 3 de octubre de 1992 y Stein Velasco, José Luis, “La reforma constitucional en materia de Derechos Humanos”. Reformas constitucionales y modernidad nacional. México. Porrúa. 1992.
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Michoacán. “Preguntas y Respuestas sobre Derechos Humanos que usted debe conocer”. México.

Derechos Humanos Michoacán (Estado) Derechos humanos – Teoría
Comisión Estatal de Derechos Humanos - Michoacán.

- De la Barrera Solórzano, Luis. “Derechos Humanos”. Tercer milenio-Conaculta. México. 2000.
- Diez Quintanilla, Juan Antonio. “Medios de Impugnación constitucionales respecto a la violación de los derechos humanos”. México. Editorial Pac, 2001.
- Donald C., Rowat. “El *Ombudsman* en el Mundo”. Editorial Teide Barcelona. 1990.

“El *Ombudsman*, el defensor del ciudadano”, trad. Eduardo L. Suárez. México. FCE. 1986.

- Escudero Morales Pablo y José Galindo Rodríguez. “Transparencia y rendición de cuentas en la CNDH”. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México. 2007.
- Fix-Zamudio, Héctor. “Justicia Constitucional, *Ombudsman* y Derechos Humanos”. 2ª. Edición. México. CNDH. 2001.

“La modernización del derecho constitucional mexicano”. Reformas constitucionales 1990-1993. México.

“Justicia constitucional, *Ombudsman* y derechos humanos”. CNDH. México. 2001.

“Protección jurídica de los derechos humanos”. Estudios comparativos. México. CNDH. 1999.

“Los derechos humanos y su protección jurídica”, en varios autores, Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional. México. UNAM. 2001.

“Ensayos sobre el derecho de amparo”. UNAM, 1ª. Edición. México, 1993.

- Fix-Zamudio Héctor y Héctor Fix-Fierro “Artículo 102”, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Comentada y concordada. México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1995.

Zamudio, Héctor. “Protección jurídica de los derechos humanos”. Estudios comparativos. México. CNDH. 1999.

Fix-Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona. "Derecho constitucional mexicano comparado". México. Editorial Porrúa. 1999.

- García Laguardia, Jorge Mario. "Cuadernos Constitucionales. México-Centroamérica. Centro de Estudios Constitucionales". México-Centroamérica. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Corte de Constitucionalidad República de Guatemala. 1998.
- Gil-Robles y Gil Delgado, Álvaro. "El Defensor del Pueblo". Madrid. 1979
- Gómez Lara, Cipriano. "Teoría general del proceso". 8ª. Edición, Editorial Harla, México. 1992.
- Gómez Sánchez Yolanda. Coordinadora. "Pasado, presente y futuro de los derechos Humanos". México. CNDH. 2004.
- Goslinga Remírez Lorena, Hernández García Adrián, Ibarra Romo Mauricio I. "Evolución del marco normativo del *Ombudsman* nacional mexicano; 1990-2002". Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México 2002.
- Herrera Ortiz, Margarita. "Manual de Derechos Humanos" 2ª. Edición, México, Editorial Pac. 1996.
- Legrand, Andrés. "El *Ombudsman*". Estudios comparativos sobre el control de la administración. Madrid. Editorial de Palma. 1971.
- López Chavarría, José Luis, Flores Andrade Germán, Alvarado Hernández Myriam. "Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos". México. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 1996.
- Madrazo, Jorge. "Precisiones sobre algunas opiniones relacionadas con la naturaleza y función de la Comisión Nacional de Derechos Humanos". México. FCE. 1993.

"Reflexiones constitucionales". México. Editorial Porrúa-UNAM. 1994.

"Derechos Humanos, El Nuevo Enfoque Mexicano". Fondo de Cultura Económica. México. 1992.

"El *Ombudsman* criollo". México. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Academia Mexicana de Derechos Humanos.

- Maiorano, Jorge L. "El *Ombudsman*, defensor del pueblo y de las instituciones republicanas". Buenos Aires. Ediciones Macchi, 1987, p. 4. Véase los importantes ensayos comparativos sobre el *Ombudsman* en Fix-Zamudio, Héctor, Protección jurídica de los Derechos Humanos. Estudios comparativos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999.
- Morales Gil de la Torre, Héctor: "Introducción: notas sobre la transición en México y los derechos humanos", en Derechos humanos: dignidad y conflicto. México: Universidad Interamericana. 1996.
- Moreno-Bonett, Margarita, María del Refugio González Domínguez, Coordinadoras; Coordinador editorial, Raúl Márquez Romero. "Coloquio los Derechos Humanos del hombre desde una perspectiva histórico-jurídica 1808-1917. La Génesis de los derechos humanos en México". UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2006.
- Narváez Hernández José Ramón. "Breve historia del *Ombudsman* en México", Editorial Porrúa: Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional. 2006.
- Nogueira Alcalá, Humberto. "Teoría y dogmática de los derechos fundamentales". México. UNAM. 2003.
- Ollero, Andrés. "Derechos Humanos: Entre lo moral y el Derecho". México UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2007.
- Orozco Henríquez J. Jesús y Silva Adaya Juan Carlos. "Los Derechos Humanos de los Mexicanos". Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Primera reimpresión de la tercera edición. Mayo 2003.
- Pérez López, Miguel. « Estudios jurídicos sobre la Comisión Nacional de los derechos humanos". México. UAM. Unidad Azcapotzalco. MA. Porrúa. 2002.
- Ponce de León Armenta, Luis. "Derecho Político electoral". Editorial Porrúa. Tercera edición. México 1998.
- Quinzio Figueiredo, Jorge Mario. "El *Ombudsman*, el defensor del pueblo". Santiago de Chile. Jurídica de Chile. 1992.
- Rabasa Gamboa, Emilio. "La Constitución y la Dictadura. México". Editorial Porrúa. 1982.

"Análisis Jurídico de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos". Criminalia. México. año LXXXV, Num. 2, 1992.

“Vigencia y efectividad de los derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la ley de la CNDH”. Comisión Nacional de Derechos Humanos .Primera edición. México. 1992.

- Retos actuales de las instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos. A 10 años de los principios de París. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Primera Edición Octubre del 2004.
- Roccatti Velázquez, Mireille. "Derechos Humanos". Editorial Porrúa. Primera Edición. México. 1998.
- Seis años de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en voz de sus Presidentes. México. Comisión Nacional de Derechos Humanos. 1996.
- Sepúlveda, Cesar. "México, la Comisión Interamericana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos", La protección internacional de los derechos del hombre. Balances y perspectivas. México. UNAM. 1983.
- Soberanes Fernández, José Luis, Luis García López-Guerrero, Jorge Mena Vázquez (coordinadores). "Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Comandada y Concordada". Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Centro Nacional de Derechos Humanos. México. 2005.
- Venegas Álvarez, Sonia. "Origen y Devenir del *Ombudsman*. ¿una institución encomiable?" UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Venegas Álvarez, Sonia. México. 1988.

II. Diccionarios

- Burgoa Orihuela, Ignacio. "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y amparo", Octava edición. Editorial Porrúa. México 2005.

"Diccionario de Derecho Constitucional, garantías y amparo".
Editorial Porrúa. México". 1992.
- Fix-Zamudio, Héctor. "Diccionario Jurídico Mexicano". México. Porrúa. UNAM. 1991. T. IV. P-Z.
- González Hernández, Juan Carlos. "Derechos y deberes políticos" Diccionario Electoral. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral. San José, Costa Rica.1989.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. "Diccionario Jurídico Mexicano" A-Ch. Decimotercera edición. México. 1994.

- Ponce de León Armenta, Luis. “Derecho Político electoral” Editorial Porrúa. Segunda Edición. México 1998.
- Moreno Rodríguez, Rogelio. “Diccionario Jurídico, económico, social, político”. Editorial. De derecho y economía. Argentina. 1998.
- Pallares, Eduardo. “Diccionario de Derecho Procesal Civil”. Decimotercera Edición, México Editorial Porrúa. 1999.

III. Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Código Penal Federal.
- Ley orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Indígena.
- Estatuto del Servicio Civil de Carrera del Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IV. Jurisprudencia

- Reconocimiento de inocencia. Valor de la Recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Localización: 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; VIII, Diciembre de 1998; Pág. 344; [T.A.].
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. Es improcedente el amparo en contra de la declaratoria de incompetencia para conocer de una denuncia de violación a derechos humanos, por no ser un acto de autoridad.-Localización: 9a. Época; Pleno; Ap. 2000; Tomo III, Administrativa, P.R. SCJN; Pág. 29; [T.A.].
- Facultad de investigación prevista en el artículo 97, segundo párrafo, de la constitución política de los estados unidos mexicanos. Para ejercerla, los informes rendidos por la comisión nacional de los derechos humanos constituyen un dato relevante para la suprema corte de justicia de la nación. Localización: 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXVI, Diciembre de 2007; Pág. 19; [T.A.].
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. La negativa a expedir copia de constancias relativas a los expedientes de queja a las partes que la solicitan para exhibirlas en juicio, viola la garantía de audiencia, aun cuando se aduzcan

razones de confidencialidad. Localización: 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XI, Abril de 2000; Pág. 65; [T.A.].

- Derecho a la información y garantía de audiencia. Los artículos 48 de la ley de la comisión nacional de derechos humanos y 104 de su reglamento interno, no los violan porque aun cuando establecen como facultad discrecional la expedición de documentos y copias, no la prohíben. Localización: 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XI, Abril de 2000; Pág. 74; [T.A.].
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. Es improcedente el amparo en contra de la declaratoria de incompetencia para conocer de una denuncia de violación a derechos humanos, por no ser un acto de autoridad. Localización: 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; VIII, Diciembre de 1998; Pág. 223; [T.A.].
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En el procedimiento para la designación o ratificación de su presidente, el senado de la república emite actos soberanos, a los que resulta aplicable la causa de improcedencia prevista en la fracción viii del artículo 73 de la ley de amparo. Localización: 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XXIV, Diciembre de 2006; Pág. 230; [T.A.].
- Medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales. Jurisprudencia P/J.21/98, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época, t. VII, marzo de 1998, p. 18.
- Informes entre poderes. Sólo proceden, cuando de manera explícita implícita, estén consignados en la Constitución. Tesis aislada de la Novena Época, del Pleno, en el t. XII, septiembre de 2000, número de tesis P. LIX/2000, en la p. 28.
- Derechos políticos, amparo improcedente por violación a. Instancia: Pleno, Época: Séptima época, Fuente, Semanario Judicial de la Federación; Parte: 71 Primera Parte, Tesis, p. 21, Precedentes: Amparo en revisión 5588/73- Wilbert Chi Góngora y otros. 19 de noviembre de 1974, Unanimidad de 16 vt, Ponente, Enrique Martínez Ulloa. Quinta Época: Tomo XIX, pág. 19. Amparo administrativo en revisión 1518/49/Sec. 2ª. Patatuchi Emilio y coags. 6 de junio de 1949. Mayoría de 4 voto. Disidente: Franco Carreño. Ponente. Nicéforo Guerrero. Tomo C. pág. 1026. Amparo.
- Derechos políticos, amparo improcedente por violación a. Instancia: Pleno, Época: Séptima época, Fuente, Semanario Judicial de la Federación; Parte: 71 Primera Parte, Tesis, p. 21, Precedentes: Amparo en revisión 5588/73- Wilbert Chi Góngora y otros. 19 de noviembre de 1974, Unanimidad de 16 vt, Ponente, Enrique Martínez Ulloa. Quinta Época: Tomo XIX, pág. 19. Amparo administrativo en revisión 1518/49/Sec. 2ª. Patatuchi Emilio y coags. 6 de junio de 1949. Mayoría de 4 voto. Disidente: Franco Carreño. Ponente. Nicéforo Guerrero. Tomo C. pág. 1026. Amparo.

V. Hemerografía

- Carpizo, Jorge. “La reforma constitucional de 1999 a los organismo protectores de los Derechos Humanos. Cuestiones Constitucionales”. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. México. No. 3, Julio-diciembre de 2000.
- Derechos Humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos. Año 1, número 1. 2006. México. CNDH. 2006.
- “El Defensor del Pueblo y su Impacto en España y América Latina” publicado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en la Serie de Estudios Básicos de Derechos Humanos, Tomo II.
- Estrada Alexei, Julio. “El *Ombudsman* en Colombia y en México. Una perspectiva comparada”. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Cuadernos Constitucionales México. Centroamérica, 7, primera edición, 1994.
- Fairén Guillen Víctor. “El *Ombudsman* en México”. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con recuerdos comparatistas”. Revista de Estudios Políticos. Madrid. nueva época. No. 87, enero-marzo de 1995.

“Normas y Notas sobre el *Ombudsman* de Suecia”. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 21, Mayo-junio 1981.

- Gil-Robles y Gil-Delgado, Álvaro. “El Defensor del Pueblo y su Impacto en España y América Latina” Revista de la Asociación Iberoamericana del Ombudsman, Bogotá, número 3, diciembre de 1994 y en estudios básicos de derechos humanos I, San José Costa Rica, publicado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 1995.
- Hernández Sánchez, José Luis. “Monografía sobre Derechos Humanos”. Comisión de Derechos Humanos H. Cámara de Diputados LVII Legislatura. 1ª Edición. 2000.
- Madrazo, Jorge. “El *Ombudsman* y los derechos humanos en México”. Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XLV No. 201-202, mayo-agosto 1995.

“La evolución del *Ombudsman* en el mundo”. Gaceta. Campeche. Vol. 4, No. 10, septiembre. 1996.

- Manual de Organización de la Dirección General de Quejas y Orientación, México, CNDH. 2001.

- Herrera Ortiz, Margarita. "Nacimiento de los *Ombudsman* en México". Revista de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, Jalapa. No. 28. Septiembre-diciembre de 2000.
- Molina Piñeiro, Luis J. "Aspectos del *Ombudsman* Mexicano e Iberoamericano en la obre y que hacer de Mireille Roccatti". *Lex Torreón*. Tercera Época. Año III, no. 30, diciembre 1997.
- Oviedo Soto, Tarcisio. "El *Ombudsman* en Europa y América". Revista de Derecho, Concepción, año LXIII, No. 1987, enero-junio de 1995.
- Roccatti Velázquez Mireille. La Función del *Ombudsman* y el fortalecimiento de los derechos humanos en Latinoamérica. Gaceta de la CNDH. México, año 7, No. 78, enero 1997.
- Sáenz Carrete, Erasmo. "El primer esbozo del *Ombudsman* Federal: la Dirección General de Derechos Humanos (1988-1990)". Revista casa deñ toempo. UAM. Marzo 2002.
- Serrano, Sandra. "Análisis del perfil requerido para el titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos"- Documento de Trabajo- Edición Juan Salgado. Fundar. Fundar. Centro de Análisis e Investigación, Edición de Juan Salgado Septiembre 2, 2004.
- Las libertades públicas y sus garantías en el estado de derecho. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Revista Jurídica. Nueva Serie Año XXVI. Número 77 Mayo-Agosto 1993. El Boletín Mexicano de Derecho Comparado surgió en 1948, bajo la denominación de Boletín del Instituto de Derecho Comparado, como revista periódica de dicho Instituto.
- Pérez Nieto Castro, Leonel. "Boletín Mexicano de Derecho Comparado", nueva serie, año XXXII, núm. 96, septiembre-diciembre de 1999.
- Gaceta de la CNDH 92/24, julio de 1992.
- Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, martes 22 de diciembre de 1998.
- Gaceta Parlamentaria. Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, miércoles 10 de diciembre de 1997.
- Gaceta No. 10." Autonomía. Principio Fundamental de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos". Año 9, No. 110, septiembre 1999. CNDH. México.
- Manual de Organización de la Dirección General de Quejas y Orientación. México. CNDH. 2004.

- Primer Informe Semestral, junio-diciembre de 1990, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos. 1990.
- Segundo Informe Semestral, diciembre 1990-junio 1991, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos. 1991.
- Compendio de Legislación de *Ombudsman*, publicada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en la Serie de Estudios Básicos de Derechos Humanos, Tomo VIII.

Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de febrero de 1989.

Diario Oficial de la Federación de fecha 6 junio 1990.

Diario Oficial de la Federación de fecha 6 agosto 1990.

Diario Oficial de la Federación de fecha 28 enero 1992.

Diario Oficial de la Federación de fecha 29 junio de 1992.

Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de noviembre de 1992.

Diario Oficial de la Federación de fecha 22 junio 1993.

Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de febrero de 1989.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados de fecha 11 diciembre 1991.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados de fecha 13 de diciembre 1991.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados de fecha 18 de mayo de 1993.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de fecha 14 de octubre de 1997.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de fecha 19 de noviembre 1991.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de fecha 7 de junio de 1990.

VI. Páginas de internet

<http://www.defensoria.gob.pa/Datos.asp>.

www.observatoriodelosderechoshumanos.org.

http://www.iidh.ed.cr/comunidades/ombudsnet/docs/doctrina/doc_iidh_ombudsman/ombudsman.htm.

<http://www.periodismosocial.net/glosario.cfm?lt=D&startrow=19>.

<http://sincronia.cucsh.udg.mx/derechos.htm>.
http://historico.asambleaconstituyente.gov.ec/blogs/marisol_penafiel
www.difusioncultural.uam.mx/revista/mar2002/saenz.html.
<http://www.frecuencialaboral.com/cndh.html>.
<http://www.cencos.org/files/documents/mexico0208spweb.pdf> febrero Volumen 20, No. 1 (B)
<http://www.uacj.mx/ICSA/carreras/EducacionenDerechosHumanos/1.2.htm>.
<http://www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/pdf/Perfil%20del%20ombudsman.pdf>.
<http://www.profeco.gob.mx/profeco/profeco.asp>.
<http://www.cndh.org.mx/lacndh/estruct/estorg.htm>.
<http://www.bibliojuridica.org/libros/2/643/44.pdf>.
<http://www.cd hdf.org.mx>.
<http://www.cem.itesm.mx/verba-iuris/articulos/050904.html>.
www.bibiojuridica.org7libros752359712pdf
www.derechoshumanos.org.mx.
http://www.poder-judicial-bc.gob.mx/admonjus/n23/AJ23_004.htm#_ftn2.
www.pdhbc.org/columnas/2008/marzoabril/31amparo.html.
www.razónypalabra.org.mx.
<http://www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=News&file=article&sid=226>.
<http://www.cem.itesm.mx/verba-iuris/articulos/050904.html>.
http://www.muniags.gob.mx/codigos_leyes/estatales/Ley_dela_Comisi%C3%B3n_Estat al_delos_Derechos_Humanos.PDF.
<http://www.pdhbc.org/legislacion/legislacion.html>.
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/CAMPECHE/LEYES/CAMLEY26.pdf>.
http://cedhchiuhua.org.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=7&Itemid=10.
<http://www.cd h-chiapas.org.mx/index.php?option=content&task=view&id=49&Itemid=30>.
<http://www.cdhec.org.mx/img/file/CDHEC%20-%20AI%20%20BASE%20LEGAL%20-%20LEY%20ORGANICA.pdf>.
<http://www.cd hcolima.col.gob.mx/2006/docs/ley.pdf>.
<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=leycap1>.
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/DURANGO/Leyes/DGOLEY59.pdf>.
<http://www.derechoshumanosgo.org.mx/>.
http://www.coddehumgro.org.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=18.
<http://www.cdheh.org.mx/pf.html>.
http://www.cdhehgo.org.mx/cdheh/index.php?option=com_content&task=view&id=40&Itemid=59.
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/JALISCO/Leyes/JALEY031.pdf>.
<http://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/transparencia/htm/marcol.htm>.
http://www.edomexico.gob.mx/legistel/cnt/LeyEst_079.html.
http://www.cedhmichoacan.org.mx/files/leycedh_07.pdf.
http://www.morelos.gob.mx/10seguridad/files/LEY_DHUMANOS.pdf.
<http://www.cddh-nayarit.org/funciones-compe.html>.
<http://www.cedhnl.org.mx/FuncionJuridica.htm>.
<http://www.cedhoax.org/home/competencia.html>.
<http://www.cdhpuebla.org.mx/pdf/LCDH.pdf>.

http://seguridad.queretaro.gob.mx/ssc/ssc/content/download/594/3985/file/Reglamento_de_la_Comision_Estatal_de_Derechos_Humanos.pdf.
<http://www.cdheqroo.org.mx/DH2/PDF/LeyDH.pdf>.
<http://www.cedhslp.org.mx/Documentos%20Tratados/CEDH%20Pag%20web%20documentos/ley%20de%20la%20CEDH.pdf>.
<http://www.cedhsinaloa.org.mx/lacedh/ley.htm>.
<http://cedhson.uson.mx/lai/transp/1a.pdf>.
<http://www.cndh.org.mx/estatales/tabasco/creacion.html>.
http://www.codhet.org.mx/Ley_Derechos_Humanos.pdf.
<http://www.cndh.org.mx/estatales/Tlaxcala.htm>.
http://www.cedhveracruz.org/ws_new/leyes/ley_cedh.php.
<http://www.codhey.org/LeyTit2do.htm>.
<http://www.frecuencialaboral.com/cndh.html>.