

N-283  
261



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ARAGON

EL OMBUDSMAN, LOS DERECHOS HUMANOS A LA  
LUZ DE LA CONSTITUCION FEDERAL MEXICANA

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
CARLOS PAREDES MONTES

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**1 9 9 2**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# INDICE

## EL OMBUDSMAN, LOS DERECHOS HUMANOS A LA LUZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL MEXICANA.

	PAGINA
INTRODUCCION . . . . .	I
CAPITULO I. EL OMBUDSMAN . . . . .	1
A) CONCEPTO . . . . .	5
B) ORIGEN DEL OMBUDSMAN . . . . .	25
C) DIVERSOS AMBITOS DE COMPETENCIA DEL OMBUDSMAN . . . . .	39
D) EL OMBUDSMAN EN LA ACTUALIDAD . . . . .	47
CAPITULO II. LOS DERECHOS HUMANOS . . . . .	66
A) APARICION DE LOS DERECHOS HUMANOS . . . . .	68
B) LA DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE . . . . .	70
C) LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS ESTADOS UNIDOS - DE AMERICA . . . . .	85
D) LOS DERECHOS HUMANOS EN FRANCIA . . . . .	90
E) LOS DERECHOS HUMANOS EN ESPAÑA . . . . .	101
CAPITULO III. LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES. . . . .	107
A) CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814. . . . .	108
B) CONSTITUCION DE 1836 . . . . .	115

PAGINA

C) CONSTITUCION DE 1857 . . . . .	117
CAPITULO IV. LA CONSTITUCION DE 1917, LOS DERECHOS HUMANOS Y EL OMBUDSMAN. . . . .	121
A) APARICION DE LA INSTITUCION OMBUDSMAN EN LA CONSTITUCION DE 1917 . . . . .	135
B) LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS . . . . .	142
C) MOTIVO, OBJETO, SUJETOS (NACIONALES Y EX- TRANJEROS) DE LA COMISION NACIONAL DE DE- RECHOS HUMANOS . . . . .	145
D) FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA COMISION DE DERECHOS HUMANOS . . . . .	148
E) AMBITOS DE INJERENCIA DE LA COMISION NA- CIONAL DE DERECHOS HUMANOS . . . . .	151
F) ESTRUCTURA ORGANICA DE LA COMISION NACIO- NAL DE DERECHOS HUMANOS . . . . .	153
G) REGLAMENTO DE LA COMISION NACIONAL DE DE- RECHOS HUMANOS . . . . .	162
H) TRAMITE DE ASUNTOS ANTE LA COMISION NA- CIONAL DE DERECHOS HUMANOS . . . . .	164
I) DETERMINACIONES EMITIDAS POR LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS . . . . .	168
J) LA COMISION ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS EN BAJA CALIFORNIA . . . . .	171
K) LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS COMO OMBUDSMAN DEPENDIENTE DEL CONGRESO DE LA UNION . . . . .	189
CONCLUSIONES . . . . .	195
BIBLIOGRAFIA . . . . .	199

## INTRODUCCION

El presente trabajo tiene como finalidad el enfoque y la reflexión de acuerdo a todos aquellos actos de las autoridades y funcionarios públicos que sobrepasan la observancia de la ley o que simplemente la reducen a su propio albedrío. Se ha visto que en nuestra sociedad se encuentran clases desvalidas, menesterosas, pobres y abandonadas, clases que forman parte de nuestra gente, y que por desgracia estas se componen de infelices que no habiendo recibido alguna herencia de patrimonio o educación, son sujetos inmersos en la ignorancia y en la miseria, vejados y humillados, y que también recae generalmente sobre ellos el peso y rigor de las leyes por delitos a los cuales la misma sociedad los orilla, para luego entonces la policía los prende y maltrata, el funcionario público los encierra y los oprime, en los reclusorios los custodios los estafan y los sacrifican, los jueces los tiranizan hasta el presidio, -- dando cauce a una enorme y larga cadena de sufrimientos. Ahora bien, es también por demás lamentable los enormes abusos -- por parte de funcionarios públicos que fuera de la esfera penal, se dan en otras materias, llamese laboral, civil, administrativa, etc., funcionarios que ven en los gobernados intereses para sí, tanto del orden pecuniario o de otras prestaciones de -

las cuales los gobernados les puedan ser útiles.

Es conveniente que en estos tiempos donde se le ha dado gran publicidad a la democracia, participación, solidaridad, modernización, en sí, clamor por parte de nuestros conciudadanos, se establezca una figura institucional que se encargue del legítimo y estricto apego de las leyes en sus diversos campos de acción y que promueva en estas mismas, las que opriman altamente a nuestros conglomerados, clamor que por devenir de la misma ciudadanía debe emanar precisamente del Poder Legislativo, toda vez que es bien entendido que la voluntad del pueblo se erige en sus representantes, siendo que estos se establecen en el legislativo del Congreso de la Unión, lugar donde se hacen las leyes, en donde se pueden rectificar aquellas lagunas, aquellas opresiones normadas en una ley, a esta figura se le denominaría OMBUDSMAN, con funciones y facultades de vigilancia, dotado de autonomía, imparcialidad y completamente apolítico, para el mejor desempeño de lo que se le encomiende.

Lo anterior es conveniente dadas las experiencias de otros países tanto europeos como latinoamericanos en donde se ha desarrollado con éxito y sobre todo se han cristalizado sus fines.

Es urgente abatir y poner un coto a toda esa corrupción que arrastra nuestro país en gran parte de su historia, y que por ende también arrastra a los pasivos que la integran siendo estos los menos importantes para esta corrupción, pero imprescindibles para el abuso que se hace de ellos y que lógicamente

la mayor ventaja es para las autoridades gubernamentales a través de sus funcionarios públicos, que también llevan su parte, no importándoles cuanto puedan lesionar al individuo trasgrediendo y trastocando su derecho.

Se contempla la necesidad de otorgar mayor importancia a los derechos humanos que por cuya naturaleza estarían inmersos en las funciones de la figura que en líneas precedentes se ha invocado, para un mejor y mayor impulso de nuestro país y así evitar el atropellamiento y agravio a los gobernados así como también elevarlo a rango constitucional para el mejor apoyo y cooperación en sus investigaciones.

Pequeña es mi capacidad intelectual, pero muy grande mi deseo y aún mayor mi esperanza como para que se pueda cristalizar mi inquietud vertida en este trabajo de tesis sosteniendo -- que la figura del OMBUDSMAN por a través de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se eleve a rango constitucional emanada expresamente del Poder Legislativo de la Unión por ahora en acatamiento de las facultades que le concede al Presidente Constitucional dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y que directamente depende de la Secretaría de Gobernación, por lo que no estoy de acuerdo, tomando en consideración el proceso histórico que ha dado luz y vida al OMBUDSMAN para que cada asunto sea connotado con eficacia como dependiente del Congreso, el cual representa una voluntad popular, como en el extranjero en los países escandinavos es el Parlamento y en nuestro país por la forma política de gobierno, el

Legislativo por el Congreso de la Unión.

De lo anterior pretendo sembrar un grano que, espero, fructifique en nuestra vida mexicana, además para pretender, cortar la raíz de los multiplicados males que en ella existen; hacer nacer una idea benéfica en la mente de nuestros Poderes Mexicanos, no dudando que algún día podrán acogerla, fomentarla, así como darle vida y existencia, sacando de ella las más útiles ventajas para nuestros conciudadanos, lo que se espera de hombres civilizados y verdaderamente liberales, tal vez la institución que propongo en fondo y forma podrá dar los más eficaces resultados, así como también disminuir los padecimientos - de los que está gravemente enfermo nuestro aparato gubernamental.



## CAPITULO I

### EL OMBUDSMAN

A la desinencia de la segunda guerra mundial, la Institución del OMBUDSMAN se mantuvo al margen como figura exclusiva de los ordenamientos escandinavos, dicha Institución al iniciarse una renovación importante de las instituciones jurídicas, especialmente aquellas que tienen por objeto la tutela o protección de los derechos de la persona humana 1), el OMBUDSMAN se divulgó especialmente en varios países europeos, desarrollándose una evolución que se califica de "meteórica" la que condujo al tratadista francés André Legrand a denominarla "Institución Universal" 2), afirmación que nos puede parecer hiperbólica pero que en el fondo no lo es, considerando que con un ritmo creciente, la institución se ha introducido con diversas denominaciones en ordenamientos cada vez más numerosos, ini--

- 1) Cfr. Fix Zamudio, Héctor, Introducción al Estudio Procesal Corporativo de la Protección Interna de los Derechos Humanos, en el Volumen Colectivo "Veinte años de Evolución de los Derechos Humanos", México, 1974, pp. 169 a 273.
- 2) Cfr. Legrand, André. Une Institution Universelle: L'OMBUDSMAN, "Revista Internacional de Derecho Comparado", Paris 1973, - pp. 851 a 861.

cialmente de carácter parlamentario y recientemente en los presidencialistas, con lo anterior, hasta hace poco tiempo no se había excitado el interés de los juristas latinoamericanos, y por ende, de los mexicanos por esta institución, que en apariencia estaba alejada de nuestras tradiciones y de nuestra peculiar evolución jurídica.

Sería difícil clasificar a la institución del OMBUDSMAN - como órgano legislativo, judicial o administrativo, ya que ha decir verdad se trata de una institución Sui Generis, con carácter polifacético. Dicho OMBUDSMAN es un negociador independiente, no obstante que en algunos países es un órgano colegiado cuya tarea primordial es la de proteger los derechos del individuo que considera que ha sido víctima de un acto injusto - por parte de la administración pública. El OMBUDSMAN generalmente es nombrado por el aparato legislativo y funciona en varios de los casos como órgano supervisor en nombre del parlamento, su intervención fundamental se basa en quejas contra - funcionarios u organismos gubernamentales, que devienen por parte de los propios agraviados. El OMBUDSMAN se considera como una institución de origen escandinavo ya que su afluencia - surge en el siglo XIX en Suecia y se arraiga en Dinamarca, Noruega y Finlandia en los últimos decenios, con posterioridad - se establece en otros países fuera de Escandinavia tales como Australia, Austria, Barbados, Canadá, España, Francia, Ghana, Guyana, India, Jamaica, Japón, Maurici , Nueva Zelandia, Portugal, El Reino Unido, todas estas naciones han utilizado el sis

tema e institución del OMBUDSMAN en varios campos de su derecho, igualmente países africanos como lo son Nigeria, Sudán, - Tanzania y Zambia, éstos han implementado órganos colegiados o comisiones que funcionan con el atributo y competencia del -- OMBUDSMAN.

Substancialmente, el OMBUDSMAN encamina en todos los países procedimientos similares en el ejercicio de sus funciones, acoge las quejas del pasivo agraviado y con posterioridad inicia la indagatoria si la denuncia tiene la calidad de fundada y ante todo que se encuentre en el ámbito de su competencia. - El OMBUDSMAN tiene facultades para el acceso a documentos e información de todas las autoridades que se encuentren dentro de su jurisdicción, así mismo formula un dictamen basado en su investigación, que se entrega al denunciante y a la oficina, funcionario u organismos contra el que se ha presentado la denuncia en caso de no dar curso a esta encomienda, el OMBUDSMAN -- tendrá las facultades de someterla al parlamento. En los países escandinavos el OMBUDSMAN puede convocar a ambas partes en conflicto, a una audiencia en caso necesario, así como para la interrogación de testigos bajo juramento, se encuentra que en - Suecia el OMBUDSMAN una vez calificada su investigación, puede recomendar que se pague una indemnización a la parte lesionada y en casos excepcionalmente graves puede solicitar el procesamiento ante los tribunales. 3)

3) Gaceta 91, Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, - Mayo de 1991, p. 145.

En el mayor número de países, donde se contempla la figura del OMBUDSMAN, éste presenta informes al parlamento u órgano legislativo y éstos a su vez, le piden incluya en su informe recomendaciones específicas en carácter de información, -- ejemplo de lo antes manifestado se vislumbra en Suecia: el -- OMBUDSMAN puede incluir opinión sobre las deficiencias de la -- legislación, así como opiniones en el sentido de las Leyes y -- Estatutos vigentes y la forma en que deben interpretarse y -- prácticamente aplicarse; en Francia: El Mediateur o Mediador, sugiere en sus informes enmiendas a las Leyes y Reglamentos; -- en Austria el Volksanwaltschaft, somete recomendaciones a las autoridades ejecutivas superiores, además de su informe anual sobre sus actividades, que se presentan al National Rat.

El cargo del OMBUDSMAN es independiente y generalmente es establecido en la Constitución, además debe responder ante la -- asamblea legislativa y que en la mayoría de los casos, esta -- asamblea lleva a cabo revisión anual a cargo del parlamento o del Poder Ejecutivo.

Cabe señalar que en Suecia no puede ser destituido de su cargo el OMBUDSMAN a menos que un Comité Parlamentario formule petición en ese sentido. El OMBUDSMAN en el Reino Unido también, está sujeto a la revisión de un Comité de la Cámara de -- los Comunes, pero su destitución procede a petición de ambas -- Cámaras del Parlamento. 4)

4) Ibidem. p. 145.

## A.- CONCEPTO DEL OMBUDSMAN

De las manifestaciones que anteriormente he enunciado, -- tienen la finalidad de otorgar algunas nociones, conceptos o -- definiciones de la institución del OMBUDSMAN sujeta a estudio, con el propósito de enfocar sus características primordiales.

Son abundantes las aportaciones que al respecto se han ha llado y con diversos grados de profundidad. Existen tratadis- tas que han acometido éste aspecto con superficialidad y otros que ofrecen una auténtica conceptualización al arribo de pro-- fundas lucubraciones, del cúmulo de nociones enunciaré algunas con la idea de formar el criterio que se debe a esta institu-- ción.

"El OMBUDSMAN ..... es un funcionario con jurisdic-- ción nacional o regional, general o especializada, - que tiene el encargo de cuidar a solicitud de los -- particulares o muto propio, que la acción de las au- toridades, particularmente de las gubernativas, sea no solamente legal, sino razonable, oportuna, justa, humana". 5)

"Un OMBUDSMAN es un experto en Administración Públi- ca, el cual debe ser independiente, imparcial y de - rápido acceso, con la función de recibir e investi- gar quejas individuales de abusos burocráticos, él - informa sobre sí mismo y puede publicar sus resulta- dos, sin embargo no tiene poder para modificar o re- vocar decisiones administrativas". 6)

"Todos los OMBUDSMEN son instrumentos de la legisla-

- 5) Carrilo Flores, Antonio, La Constitución, La Suprema Corte y los Derechos Humanos, México, Porrúa. 1981. p. 251.
- 6) Moore, John. "Ombudsman and Ghetto", Connecticut Law Review, dic. 1o. 1968. p. 246.

tura pero funcionan independientemente de ella, sin ningún vínculo con el Ejecutivo y solo con la responsabilidad más general ante el Parlamento. Los OMBUDSMEN tienen prácticamente acceso ilimitado a los documentos oficiales sobre materias sujetas a su competencia. Ellos tienen un gran cuidado de que sus resoluciones sean aceptadas tanto por autoridades como gobernados". 7)

"El OMBUDSMAN es uno o varios funcionarios designados por el Órgano parlamentario, por el Ejecutivo o por ambos, con el auxilio del personal técnico, que poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados realizadas por las autoridades administrativas, no sólo por infracciones legales, sino también por injusticias, irracionalidad o retraso manifiesto en la resolución, y con motivo de esa investigación pueden proponer sin efectos obligatorios, las resoluciones que estimen más adecuadas para evitar o subsanar las citadas --violaciones. Esta labor se comunica periódicamente a través de informes públicos generalmente anuales, a los más altos órganos del gobierno, del órgano legislativo o a ambos, con la facultad de sugerir las medidas legales y reglamentarias; que consideren necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos". 8)

"El OMBUDSMAN es un Magistrado encargado en ciertos países de examinar las quejas formuladas por los --ciudadanos contra las autoridades administrativas".9)

De las anteriores definiciones, encontramos autores que para ellos el OMBUDSMAN es un funcionario cuya actividad primordial es la atención de quejas en contra de la Administración Pública (Carrillo Flores, Antonio), ahora de los que concretan la enumeración de cualidades exigidas a quien ocupe el cargo,--

7) Geellhorn, Walter, supra, nota 7 pp. 9-10.

8) Fix Zamudio, Héctor, "OMBUDSMAN", Diccionario Jurídico Mexicano, México, UNAM, 1984, T. VI, p. 307.

9) De Pina, Rafael, Diccionario de Derechos, México, Porrúa, - 1981, p. 361.

y que deberán conservarse durante la práctica de su tarea (Mogre, John), posteriormente los que enlistan de manera detallada atributos de los OMBUDSMEN, como institución (Geellhorn, Walter) y por último, aquellos que al lograr una concepción más depurada como consecuencia de investigaciones, nos explican lo que es el OMBUDSMAN, su regulación, finalidad primordial, atributos esenciales y los efectos de su implantación (Fix Zamudio, Héctor), cabe señalar que en este último sentido se ubica la definición expresada por la International Bar Association (IBA).

\*

"El OMBUDSMAN es un cargo previsto en la Constitución o por acción de la legislatura o el parlamento, que encabeza un funcionario público de alto nivel, el cual debe ser independiente y responsable ante la legislatura o parlamento, cuya labor consiste en recibir las quejas provenientes de personas agraviadas en contra de oficinas administrativas, funcionarios y empleados de la Administración Pública o bien que actúen por moción propia, y quien tiene poder para investigar, así como para recomendar acciones correctivas y publicar informes". 10)

En otro orden de ideas, se encuentran autores que se han preocupado por las características que debe revestir el OMBUDSMAN, de las cuales enunciaré las siguientes:

Anderson, afirma que las características del OMBUDSMAN -- son: 1) Independencia; 2) Imparcialidad; 3) Experiencia en la Administración Pública y 4) Accesibilidad Universal. 11)

Rowat, señala como características esenciales: 1) El OMBUDSMAN

10) Bernard, Frank, "The Ombudsman Revisited", International Bar Journal, Mayo de 1975, p. 50.

11) Anderson, Stanley, supra nota 14, p. 3.

MAN es un funcionario independiente e imparcial de la legislatura, usualmente regulado en la Constitución quien supervisa a la Administración; 2) Él se ocupa de quejas específicas del público, contra injusticias administrativas e inadecuada Administración; 3) Él tiene poder para investigar, criticar y publicar, pero no revocar acciones administrativas. 12)

La American Bar Association (ABA) determina como cualidades de los OMBUDSMEN: 1) Estar legalmente establecido; 2) Funcionalmente autónomos; 3) Ser externos a la Administración Pública; 4) Operacionalmente independientes de los Poderes Estatales; 5) Especialistas; 6) Accesibles; 7) Imparciales; y 8) Protectores Públicos, pero no por eso deberá estar necesariamente en contra de la Administración Pública. 13)

De las anteriores consideraciones, se puede apreciar ciertos elementos que distinguen al OMBUDSMAN y su personalidad, y que de los cuales, entraré al estudio de cada una de las peculiaridades que conforman a esta figura para su mayor entendimiento y por ende, su mejor concretización.

#### INDEPENDENCIA:

Por lo que se refiere a la Independencia, se puede presumir que se trata de la característica más importante del OMBUDS

12) Rowat, D., The Ombudsman; citizen's defender, rev. ed., Toronto, Toronto University Press, 1968, p. XXIV.

13) Institutionalization, The Ombudsman and Bureaucracy, American Political Science Review, 68, 1947, p. 1077.



MAN, ya que ésta se refleja en la eficacia de sus resultados, por lo tanto; se comprende que esta figura debe ser primordialmente independiente de cualesquiera de los Poderes (Estadolles) Ejecutivo o Judicial incluyendo al Legislativo. Ciertamente - los ordenamientos jurídicos que regulan a esta institución, sobre todo los que han adoptado el método clásico, establecen como facultad legislativa o parlamentaria la de formular directrices generales para el OMBUDSMAN. 14)

Por principio el parlamento, no está facultado para otorgar instrucciones específicas al OMBUDSMAN, dicho principio se ha establecido por diversas legislaciones como: Suecia, Finlandia, Dinamarca, Noruega e Israel, y en los países que se encuentran en vías de desarrollo tendríamos a Fidji el cual tomáramos como ejemplo de lo siguiente: La Constitución observa - "el Ombudsman actuará acorde a su propia discreción y no estará sujeto al control de ninguna persona o autoridad". 15) "Lo importante de dicha independencia no es solamente plasmarla en los ordenamientos, sino que sea observada en la práctica". 16)

Con lo anterior, se define que independencia significa: - que el Ombudsman toma decisiones propias de los asuntos que se le hayan encomendado, por lo tanto: esta independencia deberá

14) Napione, supra nota 28, pp. 47 y ss.

15) Constitución de Fidji, sección 117.

16) Friedmann, Karl, Canadian Ombudsmen, cit por Llambias, J. H. Cabada Ombudsman, supra nota 24, p. 33.

estar sustentada en disposiciones jurídicas, las cuales contemplen su nombramiento, sueldo, personal a su disposición y sobre todo presupuesto.

#### AUTONOMIA

La sustentación jurídica otorga al Ombudsmen, amplitud de facultades discrecionales para la organización de sus oficinas, con la finalidad de que estas funcionen con la mayor eficiencia que le sea posible, oficinas que humanicen el servicio que se da al Ciudadano que presenta sus quejas que contrastan con notoria impersonalidad del aparato administrativo gubernamental.

Por lo que se refiere a su presupuesto de la oficina, lo fija el parlamento o la comisión de finanzas del mismo, por lo tanto el Ombudsman tendrá la obligación de rendir informe anual del estado financiero que guarda su administración.

#### ACCESIBILIDAD

Dentro de los sistemas de acceso en la actualidad, se contempplan los siguientes: DIRECTO e INDIRECTO, el último de los mencionados se aplica tan solo en dos países: Gran Bretaña y - Francia; dicho sistema consiste en que la queja por parte del agraviado se presenta por medio de un intermediario que lo haga en su nombre al Ombudsman, por tanto se puede contemplar, - que el quejoso no tiene contacto directo con el titular de la institución, ni con sus asistentes, así las quejas se harán me

diante alguno de los integrantes de la Cámara de los Comunes. Por lo que se deduce que existe barrera de acceso a la Institución y ésto impide la recepción adecuada de quejas, siendo ésto una gran desventaja, ya que a mayor población, mayor demanda, pero es mínimo el servicio.

Ahora bien, el Ombudsman Francés (Mediateur) puede ser -- abordado únicamente por miembros del Senado o de la Asamblea Nacional, por lo tanto; también tiene gran desventaja para la impartición de justicia.

Siento que es necesario filtrar las quejas a través de algún miembro parlamentario, gubernamental o simplemente hacerlo llegar directamente al titular de la Institución, éste sería el acceso directo, ya que si bien es cierto, que el individuo debe ser parte de sus propios asuntos, quien más que el lesionado puede dar cuenta exacta del agravio que se haya cometido en su contra. Dice el Doctor Nebenzhal el Ombudsman debe superar a otras autoridades, es el de hacerse fácilmente accesible a cualquier interesado, a fin de que pueda solicitar sus servicios. 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 institución se asegure, incluso, para aquéllos que se ven privados de su libertad física. 17)

17) Nebenzhal, Isaac, The Commissioner from complaints from -- the public Annual Report G, Jerusalén, State of Israel, -- enero 1978, p. 102, cit por Fairén Guillén, supra nota 9.

## CAMPOS DE ACCESO

En las legislaciones se contempla, que las quejas se presentan por escrito al Ombudsman, ya sea que el agraviado comparezca personalmente o emplee la correspondencia, sin embargo, en otros países se han aumentado los medios de comunicación -- trayendo consigo la manifestación de quejas en forma oral apersonándose el agraviado o por vía telefónica, tales son los casos en Montreal y Quebec, donde solicitan al quejoso se identifique y envíe la documentación que posea, ya que si no se encontrare el Protector Público, con la documentación que reciba iniciará sus pesquisas.

## OBSTACULOS DE ACCESO

De los impedimentos a que hace frente el Ombudsman son: -

- 1) En algunos países el requisito de agotar los recursos antes de acudir al Ombudsman, dicho requisito resulta innecesario ya que las actuaciones de la institución en su género no tienen efectos suspensivos, ni sus resoluciones el carácter de imperativas; no obstante que el procedimiento ante la institución sujeta a estudio podría economizar labor e implicaciones que acarrearía el acudir a otras vías administrativas de justicia; --
- 2) limitación o la competencia del Ombudsman en el ámbito territorial, de la materia o del sujeto, y por último 3) Acceso indirecto al Ombudsman, por lo que toca a Francia e Inglaterra es una de las barreras que impiden el acercamiento a la Institución.

## ACCESIBILIDAD A LA INFORMACION POR PARTE DEL OMBUDSMAN

Los Ombudsmen son dotados de amplios poderes para solicitar la información, para una mayor facilidad de su función, -- tienen la facultad de exigir la presentación de documentos y - registros de todos los servidores públicos, que desde luego se encuentren dentro de su competencia. Esta facultad se ha entendido en algunos ordenamientos para abarcar la solicitud de información a cualquier persona que el Ombudsman considere apropiada para el desarrollo de su investigación. Existen países donde el Ombudsman está facultado para la inspección de archivos y locales donde se encuentran asentadas autoridades sujetas a su ámbito de competencia con la finalidad de obtener la documentación e información necesaria, dichas inspecciones en el mayor de los casos se encuentran limitadas al Ombudsman por no otorgar el aviso previo al director de la oficina. 18)

En lo referente al suministro de información al Ombudsman por parte de autoridades y subalternos en muchas de las ocasiones queda condicionada a la obligación de guardar secreto, más aún, cuando se trata de asuntos que tienen injerencia con la - defensa nacional, seguridad del país, política internacional, pero en lo que se refiere a otras materias los ordenamientos - varían así podríamos citar el siguiente ejemplo: las danesas - señalan que "el Ombudsman debe guardar secreto sobre cualquier

18) Bayne, Peter, et. al., "Australia Ombudsman" (The States), supra nota 24 p. 15.

cuestión de que pueda tener conocimiento en el desempeño de -- sus funciones" (artículo octavo), sin embargo la obligación de la guarda del secreto no se extingue cuando el Ombudsman deja su cargo ya que según la Ley éste debe guardar el secreto profesional.

Para terminar esta materia, cabe observar al Ombudsman Militar de Alemania Occidental, en virtud de la claridad legislativa con la que se regulan sus funciones y dada la eficacia de sus actividades dicha legislación establece como funciones -- principales de Ombudsman: actuar para la protección de los derechos señalando los lineamientos de la tutela y desempeñarse como organismo auxiliar del parlamento, en el ejercicio del -- control. 19)

Para la mejor eficacia de su tarea y obligación, este Ombudsman está ampliamente facultado, y que entre otras de sus -- muchas facultades se encuentran las de tener acceso a la solitud de información oral o escrita a cualquier sujeto de las Fuerzas Armadas incluyendo al Ministro Federal de Defensa; tener acceso a expedientes y registros, a menos que se opongan -- poderosas razones de secreto, únicamente las personas que se -- pueden oponer a ese acceso son; el Ministro Federal de Defensa o su representante permanente, toda esta serie de actividades redunda también en visitas a las unidades, Estado Mayor u Ofi-

19) Artículo 45 de la Constitución de Alemania Occidental y su Ley Reglamentaria.

cina Administrativa de las mismas Fuerzas Armadas en el momento que el Ombudsman lo considere adecuado y sin previo aviso, así también podrá solicitar estadísticas sobre la Administración de Justicia Penal Militar y podrá tener asistencia a las audiencias judiciales en asuntos penales o cualquier índole -- que se relacione con su actividad y competencia.

Finalmente, las autoridades federales y de los estados están obligados a auxiliarle en la realización de sus investigaciones. 20)

#### DETERMINACIONES DEL OMBUDSMAN:

Resoluciones con carácter no vinculatorio.

Concluida la función investigadora, el Ombudsman emite resolución: que puede adoptar sugerencia, recordatorio, amonestación, crítica, advertencia, pero la carencia sería "Potestad - Coercitiva Directa", es decir que dichas resoluciones, no modifican ni mucho menos revocan decisiones de funcionarios o empleados de la Administración Pública, sin embargo estas resoluciones guardan aceptación y respeto por parte de las autoridades respectivas, al titular del Ombudsman por concebir una base de conocimientos y autoridad de carácter moral, esto es precisamente lo que distingue al Ombudsman de otras figuras jurídicas, que también tutelan los intereses y derechos de los par

20) Lohse, Egon, "El Ombudsman Militar de Alemania Occidental", supra nota, 66.

ticulares como son, los tribunales y los recursos administrativos.

De lo anterior conceptuo, que el Ombudsman tiene medios - jurídicos para imponer sus resoluciones de manera indirecta, - aunque carecen de medios vinculatorios; cuando se destinan a - cierta autoridad y ésta no las acepta.

En varios países, esta institución disfruta de facultades para acusar penalmente a un funcionario, en caso de existir in dicios delictivos. 21)

#### CLASIFICACION DE LAS RESOLUCIONES DE LA INSTITUCION

Dentro de las clasificaciones en que se encuentran las re soluciones del Ombudsman se definen las siguientes: a) Recomen daciones; b) Opiniones y críticas; c) Recordatorios y Adver tencias.

Por lo que respecta a las RECOMENDACIONES, se emplean para calificar las determinaciones del Ombudsman, no obstante -- que el sentido que se le asigna a dicho término varía en las - naciones que lo contemplan tal es el caso; que si un Ombudsman danés, que descubre que un ministro incurre en la responsabili dad llámese penal o civil, ofrece una recomendación al parla- mento para la instrucción al proceso respectivo.

Por otro lado las RECOMENDACIONES de los Ombudsman, tie--

21) Traves, Giussepino, supra nota 67, p. 131.



nen carácter legislativo reglamentario, en este sentido la recomendación es un sinónimo de sugerencia, sin embargo las instrucciones suecas manifiestan que "El ombudsman debe actuar a fin de remediar los defectos de la legislación, si en el desarrollo de sus trabajos halla razones para proponer reformas legislativas a medida de carácter general, puede presentar un informe sobre el tema de Riksdag (Parlamento), o al gobierno". 22)

Es bien dicho que la opinión que plasme un Ombudsman en sus resoluciones, ejerce influencia sobre la autoridad a la cual está dirigida, además; es común que los términos empleados por el Ombudsman se encuentre la "opinión"; por lo que respecta a la sección de facultades de esta institución, tan es así, que volviendo a las instrucciones danesas se encuentra lo siguiente "En todos los casos el Ombudsman puede comunicar su opinión al interesado". 23)

Ahora cuando se consolidan las opiniones del Ombudsman son acompañadas de una crítica netamente fundada, sin embargo, existen estudiosos que reflexionan a la crítica como el medio más poderoso e independiente de la opinión.

#### LA AUTORIDAD DE LOS OMBUDSMAN

Como se ha visto, las resoluciones del Ombudsman, no se -

22) Venegas Alvarez, Sonia. Origen y Devenir del Ombudsman, México, UNAM, p. 48.

23) Ibidem., p. 47.

encuentran revestidas de autoridad, sin embargo se envisten de gran prestigio debiéndose a la Auctoristas que los Ombudsmen - poseen y propalan. 24)

Muchos de los ordenamientos que se han realizado contemplando esta figura, coinciden y exigen que el requisito principal para la designación del Ombudsman, es el que se trata de un jurista con especial integridad y que además posea prestigio y autoridad, para que tanto los órganos administrativos, - funcionarios, oficinas y todo elemento gubernamental, así como los pasivos, acepten genéricamente su opinión.

Resumiendo, puedo deducir que el exacto cumplimiento de esta característica (auctoristas), los resultados del Ombudsman traerían como consecuencia excelentes resultados de sus funciones y la observancia de este elemento descansaría en el sistema y requisitos de elección del titular del cargo y con ello; se asegura que los Ombudsman sean personas de excelente nivel profesional, con reconocida reputación e integridad; que manteniéndose al margen de la actividad política, ganarían el desempeño de su función con carácter imparcial y autónomo, desde luego descartando la posibilidad de utilizar el cargo como impulso político ya que este desvirtuaría las finalidades propias del Ombudsman.

24) Berger, Adolf. Incyclopedic Dictionary of Roman law, Philadelphia, The American Society Philosophical 1953, Vol. 43, part. 2, pp. 368 y ss.

**PUBLICIDAD DEL OMBUDSMAN**

El Ombudsman se ha destacado y divulgado, por la eficacia de sus funciones, y sobre todo por las grandes campañas de publicidad sobre su desempeño en el tratamiento que ha dado a -- las diferentes reclamaciones, pero estas publicaciones en la -- práctica no han dejado de ser un dilema para los Ombudsmen, pu**bl**icar o no, así tenemos el caso de Austria, en donde el Volk-sanwalts, preparó un folleto y un cartel, que tanto anunciaba a su oficina, y sus integrantes se han apersonado ante la ra**d**io y la televisión, en la actualidad viajan en compañía de su personal, en las diferentes entidades federativas para la re--cepción de quejas, no sin antes anunciar su visita, con tres --semanas de anticipación realizándose estas visitas por lo me--nos una vez al mes.

En Nueva Zelanda, el Ombudsman, con el propósito de obtener difusión, acepta invitaciones de todo tipo ante grupos interesados, siendo estas en su nación o fuera de ella.

Desde el año de 1970, los Ombudsman Finés, desempeñan -- importante tarea ante la prensa, toda vez, que sus resolucio--nes, de interés general, las publican y anuncian por conducto -- de la Agencia Finesa de Noticias, en donde se dan cita los medios masivos de comunicación, cuando la materia es de interés local, así se entiende que se trata de difusión local.

Las decisiones de interés general complejas, los Ombuds--man finés, realizan conferencias especiales de prensa, para

asegurar que la decisión adoptada sea publicada exacta y correctamente.

Como se nota la publicidad, no constituye medio de incremento de quejas a que se allegue el Ombudsman, sino que también es una forma de influir sobre las autoridades, así contemplamos que la publicidad debe ser planificada para que cumpla con la gran labor social de esta institución Ombudsman, ya que estos servicios deben ser conocidos por las clases débiles y desprotegidas de la Sociedad.

#### DIFUSION DE LOS TRABAJOS DE LOS OMBUDSMEN

Los ordenamientos que fundamentan a los Ombudsmen, los obligan a rendir informes anuales de sus funciones, así se observa que dicha obligación se contempla en los ordenamientos escandinavos y que han sido imitados por sus homólogos, de los cuales hare una somera ejemplificación:

Por lo que corresponde a la legislación finesa, la institución debe presentar ante el parlamento, su informe anual de actividades, y que realmente no sólo lo envía a cada integrante del poder, sino que también al Presidente de la República, al Canciller de Justicia, a la Oficina Central de Investigaciones Criminales, a los Ministros, a los Gobernadores de las Provincias, a los Departamentos de Policía Ciudadinos, a los Inspectores Provinciales de Policía Rural, a las Cortes, a las Prisiones, a los Jefes de Distrito Militares, además de su informe ha

ce observaciones para la ejecución del Derecho, sugiere corrección de defectos y lagunas en las Leyes, hace referencia de los asuntos que considera de mayor importancia.

De las anteriores reflexiones comparativas que se han hecho, se está en condiciones de definir de manera sintética lo siguiente:

Que la figura del Ombudsman, que significa representante, de origen sueco, se inició su divulgación en la primera posguerra en países escandinavos, después de haber permanecido estática en la legislación de su origen (Suecia) a partir del año de 1809, y que a la dismencia de la segunda guerra mundial, influye en diversos países y por ende en sus ordenamientos, de manera por demás acelerada, que se ha calificado como "Institución Universal".

Los motivos del Ombudsman y su éxito, son complejos, y que señalo como usados con mayor frecuencia son los que se dan por actividades administrativas, en virtud de los países que continúan con la tradición de la Democracia del Estado Social, expresiones de intervención irreversible en la administración de actividades, sociales, económicas y culturales, con la que se -- afecta la esfera jurídica de los gobernados.

La denominación Ombudsman, se ha instaurado en numerosas legislaciones, no obstante los diversos nombres que se le han dado en varios ordenamientos, implicando una institución que -- lleva una necesidad imprescindible, por la carencia de instru-

mentos efectivos de tutela de los derechos e intereses de los administrados, ya que significa para estos últimos, la posibilidad de acudir a funcionarios que receptúen sus reclamaciones ya sea por vía directa o indirecta, sin la necesidad de formalidades procesales, toda vez que los funcionarios de esta institución Ombudsman, están facultados para realizar investigaciones en el marco de sus funciones y les permite formular recomendaciones para solucionar en forma rápida y expedita sin gastos -- excesivos para los interesados.

Además que el Ombudsman, tiene facultades para realizar investigaciones que conduzcan a soluciones de problemas, con carácter satisfactorio en porcentajes importantes de controversias administrativas, también son trascendentales sus informes, que generalmente son anuales, que se presentan ante el parlamento o el ejecutivo, o a ambos, donde se advierten los sectores más sensibles de la administración, lo que lleva a legislaciones a conferir al propio Ombudsman, señalar los errores y deficiencias que observen en la actividad administrativa incluyendo los ordenamientos en los cuales se apoya, sugiere además las modificaciones que permitan la corrección de vicios, incluyendo la humanización de las relaciones administración-administrados.

Se observa que debe tomarse en cuenta, que en los países socialistas una función similar es realizada por la Procuratura, solo efectuó un panorama de los ordenamientos en los cuales se ha constituido su funcionamiento en forma satisfactoria a un nivel elevado de eficiencia, señalando también matices que el pro

pio Ombudsman ha experimentado al adaptarse a las peculiaridades de cada nación.

De este análisis panorámico, destaco que el modelo escandinavo, se clasifica como Comisionado Parlamentario, toda vez que se designa por el aparato legislativo y a el rinde informes, pero como había mencionado en líneas atrás; con autonomía propia, aunado a que posee estabilidad y además no recibe instrucciones del mismo, únicamente de carácter general, pero también se caracteriza, por el acceso directo de los quejosos, con posibilidades de realizar en forma oficiosa las indagaciones de la actividad administrativa, este modelo se ha establecido con ligeras variantes en muchas legislaciones, tanto en Europa continental y en la jurídica angloamericana, así; se puede observar el Comisionado Parlamentario para asuntos Militares de la República Federal de Alemania y el de asuntos Administrativos en Renania Palatinado de la misma República Federal; a los Defensores Cívicos de algunas regiones Italianas, el reciente promotor de la Justicia de Portugal y al Defensor del Pueblo en la Constitución Española de 1978, por lo referente a las legislaciones angloamericanas se mencionan entre las más próximas al arquetipo escandinavo, los Comisionados Parlamentarios algunos que netamente son calificados como Ombudsmen.

Entre las instituciones que se apartan sustancialmente del modelo escandinavo, me aventuro a mencionar a la Británica, ya que como se vió, no pueden recibir las reclamaciones de los afectados directamente, sino a través de miembros del parlamen-

to respectivo, también se tiene en este orden al Mediateur, -- creado por la legislación francesa; que además de compartir con los Comisionados Británicos, el procedimiento de acceso indirecto por a través de los miembros del parlamento, este es designado por el gobierno y no por el aparato legislativo, pero es autónomo del primero de los mencionados, toda vez que no puede -- ser destituido, únicamente por causas calificadas por el Consejo de Estado; este arquetipo francés conduce a modalidades que están ganando terreno en el llamado EXECUTIVE OMBUDSMAN, designado por el gobierno y que asume determinados matices en diversas materias y ámbitos, particularmente en los Estados Unidos - de América.

Esta comparación permite la posibilidad de la introducción de esta institución en los ordenamientos latinoamericanos, pudiendo ser factible su aceptación, debido a que es preciso una actividad más intensa en países en vías de desarrollo, advirtiéndose una naciente preocupación en la doctrina latinoamericana para el análisis al Ombudsman.

Por último puedo señalar, los indicios aproximados en forma paulatina a la institución, con la creación reciente en las legislaciones de Venezuela, Costa Rica y México, de cuerpos dirigidos a la protección del débil, tomando en consideración, -- además, que los funcionarios que realizan actividades similares de tutela deben responder a ésta obligación para beneficio de -- los gobernados.



## B.- ORIGEN DEL OMBUDSMAN

Se afirma que la oficina del Canciller de Justicia se creó, por el Rey Carlos XII, mediante su orden promulgada en 1713, ca be aclarar que el nacimiento de esta oficina se dió durante la guerra de Suecia y Rusia, pero antes del año de 1713, existían oficinas que se califican como antecesoras de la del Canciller de Justicia, así; durante el tiempo del Preboste de la Corona - (parte del siglo XVI), que vigilaba las actividades de fiscales p<sup>u</sup>blicos, y actuaba a nombre del Rey, con posterioridad, la Co rona de la Corte de Apelaciones de Estocolmo, se hizo titular - del cargo por lo que se refiere a estas funciones.

La importancia, por lo que respecta a su función de la ofici na creada en 1713, consistía en la vigilancia general para el aseguramiento de la observancia de las leyes y reglamentos, así, también, que los servidores p<sup>u</sup>blicos efectuaran sus funciones - debidamente, y sobre todo en aquellos asuntos graves, como la - traición, en donde el propio Procurador Supremo se hace cargo an te los tribunales. Por adición de la cancillería, emitida en - el año de 1719, cambia la denominación de la oficina, no impli- cando ningún cambio en sus funciones, es decir cumpliendo como un medio general de control de la administración estatal, observa ndo la legalidad.

Las posteriores legislaciones a la Cancillería así como a las siguientes instrucciones donde se establecen las obligacio- nes del Justitiekansler se han mantenido prácticamente origina-

les, tanto en control y vigilancia, no significando esto que -- sus obligaciones en otros aspectos, o su posición en la administración, hayan sido siempre los mismos.

Durante una dilación breve a mediados del siglo XVIII, se modificó la posición del Justitiekansler, en términos que ya no sería designado por el Rey, sino por cuerpos representativos en tonces existentes. Así se transforma la oficina del Justitiekansler, dejando de ser servidor de confianza de los Estados, -- por ende desde este período de 1766 a 1772, se considera a la -- oficina del Justitiekansler como antecesora de la oficina del -- Ombudsman, fundada en el año de 1809 como institución de los -- cuatro Estados, como consecuencia del golpe de estado de 1772, el Justitiekansler volvió a ser funcionario de confianza del -- Rey y el Consejo, así durante los años de 1772 y anteriores a -- 1809 Justitiekansler tuvo una posición similiar a la de un Ministro de Justicia. 25)

La Constitución de 1809 que aún sustancialmente se encuentra vigente en algunas de sus partes, se funda en experiencias de épocas pasadas, hubo división de autoridad entre el Rey y -- los Estados, con la finalidad de que una de las partes tuviera todo el Poder, ya sea por Monarquía absoluta como sucedió por -- Carlos XI y Carlos XII, o por Estados sucedido en el siglo XVIII, así se entregó el Poder Ejecutivo al Rey y al Consejo, mientras

25) Rowat, Donald, El Ombudsman, México, Nuevo Mundo, Dic. -- 1973, p. 50.

tanto la autoridad exclusiva de crear impuestos a los cuatro Estados, y al Poder legislativo se concedió al Rey en Consejo y a los cuatro Estados. Con la Constitución la oficina del Justitiekansler queda convertida en una autoridad independiente bajo el Rey y el Consejo, sin que estuviera ligado a una posición fija como la de los Consejeros y Ministros, eliminando el aspecto político de la oficina del Justitiekansler, manteniéndose desde entonces en una posición netamente apolítica.

En el párrafo veintisiete dentro del clausulado de la Constitución de 1809 se instauran los lineamientos fundamentales de la oficina del Justitiekansler, siendo en primer término la --prescripción de los requisitos de quien deba ocupar el cargo, y dentro de estos se encuentran los siguientes: tiene que ser una persona capaz, imparcial, versada en Derecho y con experiencia como Juez, posteriormente se especifican las funciones en términos generales del Justitiekansler, como parte fundamental y funcionario legal del Rey, tales como las siguientes: Representar a la Corona, personalmente o por delegación, en casos que afecten los derechos del Estado, la vigilancia de la Administración de Justicia en nombre de la Corona, actuar contra funcionarios y jueces que no cumplan con su deber.

Los cambios de importancia que se han dado en la posición y obligaciones del Justitiekansler desde 1809, fueron, uno en -1840 que con anterioridad me he referido; y el de 1948 como resultado de la Modernización de Procedimientos Judiciales suecos, lo cual dió cauce a los juicios orales en las Cortes de Apela--

ción en donde también se incluye la Suprema Corte. Este nuevo procedimiento sustancialmente implicaba aumento de las funciones del Justitiekansler como principal fiscal del Estado. Como consecuencia de estas enormes tareas se le eximió de su función de fiscal respecto de los casos criminales ordinarios, reteniendo el Poder de acusar a los altos funcionarios por delitos de incumplimiento del deber o abuso de autoridad. De las acusaciones de las que se liberó el Justitiekansler se encargaron a la oficina del primer Procurador de la Corona que en ese entonces gozaba de reciente creación, conocido en Suecia con el nombre de Riksaklare, concretándose su primera autoridad administrativa.

La Ley Reglamentaria, que se revisó por última vez en el año de 1947, promulgada por el Rey en Consejo, hace descripción de las obligaciones del Justitiekansler, estas obligaciones se clasifican en las siguientes:

1) Actuar como el principal asesor del Consejo; 2) Representar a la Corona como Procurador General en los casos que afecten el interés del Estado; 3) Vigilar, en nombre de la Corona, a todos los servidores públicos, actuando en caso de abuso; 4) Otras obligaciones específicas que se detallan en la Ley Reglamentaria. 26)

Como ya he mencionado, los orígenes del Ombudsman provie-

nen del Derecho Constitucional Sueco, surgiendo en la ley de 6 de junio de 1809 sobre el sistema de gobierno Regerisform, aún cuando sus antecedentes se remontan al Canciller de Justicia, - creado por la Corona en el siglo XVIII como representante del - Rey, con la finalidad principal de abocarse a la vigilancia de los funcionarios administrativos.

El Ombudsman fue designado por el parlamento en sus primeros tiempos, con la consigna de fiscalizar las resoluciones de los tribunales, derivando de ahí su nombre Justitieombudsman, - (Jo) que acompasadamente fue extendiéndose su vigilancia a las autoridades administrativas, hasta el año de 1915, cuando se es tablece un Ombudsman para asuntos militares denominado Militieombudsman (MO).

Una nueva etapa se puede señalar a partir de 1968, ya que la creciente importancia y actividades del Ombudsman para asuntos civiles administrativos en relación con el encargado de -- cuestiones militares, en esta segunda posguerra, determinó la - reorganización de la institución por la Ley de 29 de diciembre - de 1967. 27)

La ley de diciembre de 1967, contempla la designación de - los tres Ombudsman por 48 electores, que a su vez son nombrados por la mitad de cada una de las Cámaras del Parlamento, en las cuales figuran representantes de las diferentes tendencias polí

27) Gil Robles y Gil Delgado, Alvaro, El Control Parlamentario de la Administración, supra nota 12, pp. 246-253.

ticas, conservando los Ombudsmen su independencia frente al mismo parlamento, ya que bien se entiende que este organismo legislativo, solo les dá instrucciones generales sobre los diferentes panoramas de su actividad investigadora.

La duración de los Ombudsman en su encargo, es que permanecen por igual período que los miembros del parlamento, es decir, cuatro años, teniendo la salvedad de ser reelectos, aunque prácticamente no ha sido por más de dos ocasiones, y por lo que respecta a sus funciones, son la de investigar sobre todo tipo de autoridades llámese administrativas, militares y judiciales con sus diferentes excepciones, tales como a ministros del Consejo Real, indagatorias que efectúan por oficio, denuncias o quejas de los gobernados, pero la gran variante es que no están facultados para la revocación o modificación de actos o resoluciones que emiten las autoridades, sin embargo, si estiman algún delito o causa grave por parte de funcionarios, iniciarán el proceso ante los tribunales ordinarios para la imposición de las sanciones correspondientes.

La última evolución de los Comisionados Parlamentarios Suecos inicia en 1976 en la entrada en vigencia de las reformas de la Ley de diciembre de 1967, considerando las recomendaciones presentadas en 1975 por una Comisión Especial del Parlamento; dichas recomendaciones se contraen a la reorganización de la estructura de la institución; suprimiéndose los asistentes, pero estableciendo cuatro Ombudsmen, uno de los cuales actúa como --

Presidente con la función de coordinar las actividades de los - otros tres y dirigir las labores administrativas de la institución. 28)

Por último apunto: que en Suecia existen dos funcionarios y un representante de las organizaciones de la prensa, también llamadas Ombudsman por la semejanza de sus facultades que poseen los Comisionados Parlamentarios, los dos primeros comprendidos como EXECUTIVE OMBUDSMEN y el tercero carece de calidad - de funcionario público.

El ombudsman para la libertad económica o de comercio principia sus funciones en el año de 1954 con la finalidad de tutelar a la economía de empresas, vigilando e investigando actividades monopolistas y prácticas desleales que provocan el derrumbe de economías; enumero así mismo al Ombudsman de los Consumidores, que inicia su auge en el año de 1971 con el objeto de la tutela de derechos de los preponderantemente débiles en el consumo, y que tanto el Ombudsman para la libertad económica o de comercio y el de los consumidores, son designados por el Rey en Consejo de Ministros.

El Ombudsman de la prensa, es nombrado libremente por las organizaciones periodísticas a partir de 1959, pero en su actividad es libre e independiente de las mismas, por lo que carece de carácter oficial, y sus actividades están dirigidas a vigi--

lar las reglas de moralidad profesional y la no intrusión en la vida privada de las personas por parte de las publicaciones periodísticas. 29)

Al obtener su Independencia de Rusia en el año de 1919, la Constitución de Finlandia de 17 de julio de ese año introdujo - en su artículo 49 un Ombudsman conformado de acuerdo con el modelo sueco del Justitieombudsman (Jö), cuyas actividades fueron reguladas por la ley reglamentaria de 10 de enero de 1920, con modificaciones posteriores. 30)

Con motivo de la reforma de 1953 a la Constitución de Dinamarca, se introdujo en su artículo 55 de la figura del Comisionado Parlamentario, reglamentado en la ley de 11 de septiembre de 1954, reformada en 1959 y 1961, en la cual se estableció al Ombudsman Folketing, siguiendo en grandes líneas al modelo sueco y al precedente finlandés. 31)

En Noruega se establecieron dos Comisarios Parlamentarios con diversa competencia, primera para asuntos militares de -- acuerdo con la ley de 21 de abril de 1952, con modificaciones - posteriores (Ombudsman for Forsvarit); diez años más tarde uno -- para asuntos administrativos civiles (Sivil Ombudsman for For--

29) Ob. Cit., El Control Parlamentario de la Administración, su su pra nota 12, pp. 47-51.

30) Ob. Cit., L'Ombudsman, supra nota 22, pp. 155-200.

31) Cfr. Pedersen, M. I. El Ombudsman de Dinamarca, en la obra de Rowat, cit. nota anterior pp. 118-141.



valtningen), de acuerdo con la Ley de 22 de junio de 1962, reformada el 22 de marzo de 1968, y su reglamento de 8 de junio del mismo año de 1968.

Brindando un aspecto más generalizado sobre el desarrollo del Ombudsman en otros países, daré algunos datos que semblantarán sus actividades de que, cómo y cuándo progresa esta figura, dada la comparatividad del arquetipo sueco, así enumero la instauración del Ombudsman en la República Federal de Alemania, en el año de 1957, siendo este un Ombudsman Militar, el cual dependiendo y subordinado al Parlamento Bundestag, no realizaba funciones de ejecución y así inicia sus actividades hasta el año de 1959. En la provincia de Renania Palatinado de la misma República Federal Alemana, se funda el Comisionado -- Parlamentario (Burgerbeauftragte de Landestaguer Rheiland-Pfalz), hacia los años de 1974 con atribuciones de resolver quejas que se presentaban en contra de las autoridades administrativas. - Este país instituye un Ombudsman con carácter federal, para la protección y tutela de los derechos de los ciudadanos alemanes, en contra de violaciones que surgieren por la inadecuada informática y su uso, determinando a este Comisionado para la protección de la misma.

En el año de 1962, Noruega funda un Ombudsman para asuntos civiles, y en el mismo año también Nueva Zelanda, países pertenecientes al grupo de las democracias liberales, donde se erige la institución escandinava a nivel nacional bajo la denominación de Comisionado Parlamentario, y en 1966 se establecen

los Ombudsmen en Guayana y Tanzania, estos dos últimos considerados como naciones en vías de desarrollo, en los casos anteriormente enunciados existe la particularidad que el Ombudsman lo designa el titular del Ejecutivo.

Posteriormente en Canadá, país entusiasmado con la divulgación de esta figura Ombudsman que hasta el año de 1966 no contaba con esta institución, y asentándolo en sus primeras provincias tales como ALBERTA y NEW BRUNSWICK en el año de 1967, para el siguiente año en Quebec se designa al primer Protector, entrando en funciones en 1969, y en este mismo año se aprueba la ley de Manitoba que instituye al Ombudsman siendo electo su titular en 1970, año en que Nova Scotia y Newfouland, provincias canadienses que regularon jurídicamente a esta figura es aprobada y entran en actividades sus titulares en 1971 y 1975 respectivamente. En Saskatchewan y Ontario en 1972 y 1975 respectivamente los ordenamientos que dan creación al Ombudsman, se promulgan en esos mismos años y así mismo, se designan sus titulares. Dos de las provincias que he enunciado, han introducido a un cuasi-Ombudsman especializado para atender y recibir quejas en contra de la policía por medio de instauración de Comisiones, siendo Nova Sotia y New Brunswick, en tanto que también la provincia de Alberta introduce un cuasi-Ombudsman - especializado, creando una oficina llamada The Farmers Advocate, y asimismo crea en 1978 el Centro Internacional de Estudios Especializados, llamándole International Ombudsman Institute, en la Universidad de Alberta en Edmonton, con lo anterior y co

mo he afirmado con las anteriores líneas se comprueba la gran influencia que ha desencadenado esta figura Ombudsman, y el entusiasmo de este país para alcanzar su mejor desarrollo Social.

La ley del Comisariado Parlamentario de la Gran Bretaña, por la que es creado el Ombudsman denominado Comisionado Parlamentario, su vigencia data del 10. de abril del año de 1967, - que como ya he dicho a diferencia del arquetipo escandinavo su acceso es de forma indirecta, es decir, que los Miembros de la Cámara de los Comunes fungen como intermediarios entre el quejoso y el Comisionado Parlamentario (Ombudsman). Para 1974 se crean a través de la sección III de la ley del Gobierno local, Comisionados para la vigilancia de servicios públicos locales, siendo tres para Inglaterra, uno para Gales y por último otro para Escocia en el año de 1975.

Para el año de 1969, cuando Irlanda del Norte gozaba de - autonomía legislativa, se instauran dos Comisionados Parlamentarios Ombudsman, el Comisionado para la Administración (Northern Ireland Parliamentary Commissioner Act of Western Australia). Los demás, estilo del Comisionado Parlamentario inglés y, el Comisionado para las Reclamaciones (Northern Ireland Commissioner for Complaints) de acceso directo semejante al modo escandinavo. 32)

La instauración del Ombudsman en Australia se implanta --

32) Stacey, Frank. The British Ombudsman, Oxford Clarendon - - Press, 1971, pp. 333 y ss.

hasta el año de 1971, siendo éste a nivel provincial, secundando estos lineamientos las provincias de South Australia en -- 1972, Victoria en 1973, Queensland y New South Wales en 1974.

En Suiza se nombra Comisionado en la ciudad de Zurich, -- siendo éste el Dr. Jaques Vontobel en noviembre de 1971, dicho cargo se investía de todas las características del arquetipo -- escandinavo, solo que: este Comisionado llevaba a cargo sus investigaciones de por motu proprio; su designación la llevó a cabo el Consejo Municipal, y los reportes de éste conllevó a la elaboración de un proyecto de ley que llevaba como finalidad -- la creación de un Ombudsman para el Cantón de Zurich, nombrado desde luego para la legislatura cantonal, el mencionado proyecto se aprueba en septiembre de 1977 por el procedimiento de referendum.

La institución del Ombudsman denominado Mediateur en Francia en el año de 1973, solo se destituye de su cargo por causa justificada y esta la califica el Consejo de Estado, además es ta elección de Ombudsman corre a cargo del Jefe de Gobierno, y su acceso es indirecto, al igual que el Ombudsman Británico.

A nivel regional se instauran en Italia varios Ombudsmen denominados Difensore Civico, estableciéndose el primero de -- ellos por la ley regional toscana No. 8 y que es aprobada en -- el año de 1974, pero el mencionado Difensore Civico es electo en el siguiente año. El estatuto para la región autónoma de -- Liguria de 1970 a la letra dice: "Debe crearse en la región --

(Liguria) el cargo de Defensor Civico, sus obligaciones serán reguladas por una ley regional". 33), pero esta ley se expide en el año de 1974, y su titular es nombrado en 1976. En el -- año de 1979 es obtenida la designación, por lo que se refiere a las regiones de Campania y Umbría; en 1980 en Lombardia y La zio; en 1981 en Friuli Venezia Giulia, Puglia y Marche.

En 1978 la Constitución de España en su artículo 54 crea al Defensor del Pueblo (Ombudsman) el cual fue designado por las Cortes Generales para la defensa y tutela de los derechos de los particulares, teniendo además como función la supervisión de las actividades administrativas.

En los Estados Unidos de Norteamérica, la figura del Ombudsman ha florecido y más aún en formas cuasi-iguales, existen estados que han adoptado el modelo clásico, siendo estos -- Hawaii en 1967; Nebraska en 1969; Iowa en 1972 y por último -- Alaska en 1975. Así también se observa la figura del Ejecutivo Ombudsman, que como ya he apuntado, designa el Poder Ejecutivo, los estados que han adquirido este prototipo enumeramos los siguientes: en 1969 Oregón; South Carolina en 1971; Utah en -- 1972; Connecticut, Kentucky, Montana, Carolina del Norte, Pennsylvania y Virginia en 1973; Nueva Jersey en 1974; Colorado, -- Maine y Massachusetts en 1975; Missouri, Rhode Island en 1977; -- Ohio y Oklahoma en 1978; Florida, Nueva York y Tennessee en --

33) Rowat, Donald, Developments in Western Europe, supra nota 24, p. 352.

1979. De entre los estados que sin contar con un Ombudsman -- propiamente dicho para asuntos civiles, pero que los poseen de tipo oficial, facultados para la recepción y resolución de -- cuestiones de prisiones, denominado Correctional-Ombudsman, -- que entre ellos se encuentran: Minesota y Wisconsin en 1972; -- Delaware, Indiana y Kansas en 1973 y por último Michigan en -- 1975.

Existen Ombudsman o figuras semejantes, en numerosas es-- cuelas y Universidades. 34) y en grandes compañías o empresas de la iniciativa privada estadounidense. Para finalizar, cabe señalar a la fundación denominada The Unites States Asociación of Ombudsmen en 1977, con propósitos académicos, asentándose - su Sede en Iowa, y su finalidad es el intercambio de ideas re- ferentes a los Ombudsmen.

34) Rowat, Donald, y Geoffrey Wallace, Los Campos del Ombuds-- man en Norteamérica, supra nota 5 pp. 151 y ss.

## C.- DIVERSOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA DEL OMBUDSMAN

Como ya he mencionado con antelación de manera somera, -- compete al Ombudsman la tarea de vigilar, así la Constitución Sueca de 1809 crea el cargo de Justitieombudsman y define las competencias de esta institución, las cuales han estado estáticas desde su creación, y que por ende, son la de vigilar la -- forma en que los Jueces, los funcionarios del gobierno y otros servidores civiles observan las leyes, y las de acusar a quienes actúen ilegalmente u olviden sus deberes.

Para el desarrollo de sus competencias y obligaciones, el Justitieombudsman, tiene ingreso a documentación -- aún las que se encuentran investidas de secreto-, el derecho de apersonarse en deliberaciones en que los jueces y funcionarios públicos administrativos tomen y resuelvan sus asuntos. De esta manera el Justitieombudsman se empapa de una visión completa del universo de actividades legales y administrativas, así los funcionarios están obligados a proporcionar al Justitieombudsman, todo la información que éste solicite. Por otro lado es necesario señalar que el Justitieombudsman es competente para solicitar asistencia de cualquier funcionario con la finalidad de -- realizar las investigaciones necesarias para el mejor desempeño de su función, y de esta manera todos los fiscales deberán iniciar cualquier denuncia que el Justitieombudsman determine. Es importante señalar que el Justitieombudsman no tiene la competencia para revocar, modificar o simplemente cambiar las de-

cisiones de los tribunales o de los funcionarios administrativos, toda vez que no es un Juez.

De acuerdo con la concepción antigua, se le consideraba a esta figura un fiscal en interferencias indebidas o de errores por parte de los funcionarios públicos en la nación, pero es bien observado que son excepcionales las ocasiones que el Justiceombudsman hace uso de esa competencia de acusar. Así también, se encuentran entre sus facultades o competencias; la de rendir informes anuales en forma oficial al Parlamento, y que este contiene un enfoque detallado de sus funciones de investigación que haya realizado, incluyendo resumen de los asuntos de mayor importancia en que haya tomado decisiones durante el año inmediato anterior. Este informe es distribuido a todos los funcionarios administrativos, y es preponderantemente el medio con que cuenta para influir en la aplicación de las leyes suecas.

Por lo tanto se entiende, que las facultades del justiceombudsman formalmente hablando, no son lo suficientemente amplias, pero la influencia de la oficina sobre la seguridad legal de los ciudadanos no se basa en la extensión de sus facultades, sino el hecho de ser el representante del Parlamento, y en el peso de los argumentos en que se apoye sus decisiones. 35)

35) Bexelius, Alfred, El Ombudsman de asuntos civiles, Ob. Cit. por Rowat, Donald, El Ombudsman, México, 1973, pp. 58-59.



Por lo que se refiere al personal de las Fuerzas Armadas, únicamente el Ombudsman ejercerá supervisión sobre elementos que gocen de categoría mínima de sargento de primera clase -- (ejército); suboficiales de marina, sargentos de la Fuerza Aérea y quienes desempeñen cargos semejantes.

Es necesario recalcar, que los miembros del clero, en Suecia se consideran funcionarios del Estado, por lo tanto entran en la esfera de competencia de los ombudsmen, sin embargo, hay ciertos entes que no están sujetos a su fiscalización, tales -- como: el secretario general del Riksdag, determinados integrantes del Parlamento, miembros de la Junta Administrativa, Miembros del Comité Electoral de la Oficina de Apelaciones, la Junta de Gobierno, gobernadores y auxiliar del Banco de Suecia; -- el Contralor General y los comisionados de la oficina de la -- Deuda Nacional; el Canciller de Justicia; el Gabinete de Gobierno y los órganos decisorios de los Consejos Municipales.

Por la ausencia de delimitaciones en las funciones del Ombudsman de 1919, en Finlandia, se manifestaron serios conflictos en materia de competencia entre esta figura y el Canciller de Justicia, toda vez que estos detentaban semejante o casi -- los mismos poderes sobre los mismos entes, empezando que la -- Cancillería quien gozaba de prestigio por tradición, recibiendo un sin fin de quejas, no obstante que además el nombramiento de ésta tiene carácter vitalicio, en tanto que la renovación de ombudsman se practicaba por año. No fue sino hasta --

1933, cuando tuvo su asiento la reforma legal que ampliaba las funciones del ombudsman, expidiéndose la ley 275, con la que se precisó el ámbito de competencia de esta figura, la cual se dividió en cuatro secciones; 1) Area de la Milicia. Donde la supervisión del ombudsman está dirigida al Ministerio de la Defensa, a los tribunales militares, a los agentes administrativos de las fuerzas armadas, incluyendo a la organización de -- cuerpos de protección; 2) Campo Administrativo. En donde el ombudsman investiga a empleados de organismos administrativos tanto centrales como locales, principalmente a los que se encuentran en centros penitenciarios; 3) Los Tribunales de Justicia; y por último 4) A el Clero. En donde el ombudsman de Finlandia, controla a titulares de las Iglesias con determinadas religiones, tales como: la evangélica, luterana ortodoxa y otras, siempre y cuando posean cierta confianza pública de llevar libros de nacimientos, defunciones, matrimonios, en sí sus actividades de ejecución administrativa.

Legrand, hace una división tripartita del ámbito competencial del ombudsman finés:

"1o. Actividad de los funcionarios y agentes públicos pertenecientes a los Tribunales Militares, a la Administración de Defensa, al Ministerio de la Defensa y la organización de los cuerpos de Protección.

2o. Las quejas presentadas por los reclusos o las -- personas detenidas o internadas en un establecimiento de trabajo bajo orden de autoridad, así como las demandas presentadas con motivo de tales medidas.

3o. La organización interna de los establecimientos penitenciarios, los establecimientos de detención -- preventiva y de los establecimientos de trabajo, así

como de la actividad de los funcionarios, agentes públicos empleados de las mismas". 36)

El ámbito de competencia del ombudsman de la Gran Bretaña, se funda en la Ley del Comisionado Parlamentario Inglés, en la que define cuales son las entidades sujetas a su inspección, y que de las cuales enumero las siguientes: El Departamento del Lord Canciller; El Registro de Tierras; La Comisión de Tierras; El Ministerio del Trabajo Ingresos Internos; La Oficina Central de Información; El Ministerio de Viviendas y Gobierno Local; El Ministerio del Interior; El Ministerio de la Salud; El Ministerio de Relaciones Exteriores; El Departamento de Garantías de Crédito a la Exportación; El Departamento de Educación y Ciencia; El Departamento de Asuntos Económicos; El Ministerio de Defensa; Aduana e Impuestos Específicos; La Oficina de Bienes Raíces de la Corona; La Oficina de la Commonwealth; La Comisión del Servicio Civil; La Comisión de Beneficiencia; El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; La Oficina -- del País de Gales; El Abogado de la Tesorería; La Tesorería; - El Ministerio de Transporte; La Oficina de Comercio; El Ministerio de Tecnología; La Oficina de Publicaciones; Vigilancia Social; El Ministerio de Seguridad Social; La Oficina Escocesa de Registros; La Oficina de Escocia; La Casa Real de Moneda; - El Registro de Sociedades Mutualistas; La Oficina del Registro

36) Legrand, André. El Ombudsman Escandinavo, Estudios Comparativos sobre el Control de la Administración, Paris, 1970 p. 191.

General de Escocia; La Oficina del Registro General; El Departamento de los Registros de Escocia; El Fiduciario Público; La Oficina del Registro Público; El Ministerio de Edificios y -- Obras Públicas; El Ministerio de Energía; La Dirección de Correos; El Ministerio del Desarrollo en el Exterior; La Oficina de la Deuda Pública y por último La Oficina del Lord Presidente del Consejo. Señalando algunas aclaraciones a lo anterior, señalo que lo que respecta al Ministerio de Defensa, también incluye al Consejo de Defensa; a las Juntas del Almirantazgo, tanto del ejército y de la fuerza aérea. Ahora con respecto a la Oficina del Lord Presidente del Consejo, no incluye la Oficina del Consejo Privado; a la Dirección de Correos, se aplica solo cuando ejecute las funciones tales como: que esten establecidas en los decretos relativos al Ahorro Nacional; las desempeñadas como agente de otra autoridad gubernamental; las -- controladoras de autoridades y servicios públicos de radiodifusión y las enunciadas en la ley de 1949 de telegrafía sin hilo. Con respecto al Registro de Sociedades Mutualistas para Escocia, la del Registrador principal y la del Comisario de Seguridad Industrial. Por lo que concierne a la Oficina de Comercio, en funciones administrativas delegadas, incluye cualquier organismo contemplando en la sección séptima de la ley de Aviación Civil. Como penúltima aclaración por lo que respecta a la Tesorería, no incluye a la Oficina del Gabinete Presidencial, pero incluye a los departamentos subordinados a esta, también a la oficina de ministros cuyos gastos sean sufragados por el --

parlamento para el servicio de esta Tesorería. Y para finalizar por lo que toca al Abogado de la Tesorería, no incluye al Procurador General de su Majestad.

El Comisionado Parlamentario de Nueva Zelanda, indaga las quejas referentes a actos de los organismos que se enumeran en el anexo de la ley de la materia correspondiente, ley en donde se incluyen integrantes de la administración central respecto de aquellos establecimientos públicos de competencia nacional, por lo tanto y resumiendo será objeto de investigación por parte del Comisionado todo aquel organismo que se encuentre lista do, siguiendo con este tema es necesario aclarar que se incluyen la administración local, los actos ministeriales y judicia les; las fuerzas armadas y el clero. Dado el caso de existir complejidad con respecto a la competencia de la institución en estudio, será planteada al Tribunal Supremo.

Resulta intrincada la ley de la materia en Quebec, por lo que se refiere a este aspecto, ya que analizandola se observa que el Protector Público, inicia la investigación solo cuando existen indicios de lesión en los derechos de una persona por parte de jefes o empleados de alguna oficina u organismo guber namental, en ejercicio de su actividad administradora.

El Defensor del Pueblo en España, en su ámbito de competencia, comprende las decisiones administrativas del gobierno y su Presidente; a toda persona que sirva en la administración pública, quedando al margen las que sean de carácter político,

en su esfera competencial se incluyen los actos que provengan de concesiones administrativas que atenten contra terceros.

El Commonwealth Ombudsman de Australia, es facultado para la indagación de quejas en contra de las oficinas gubernamentales de la Federación, salvo excepcionales casos como por ejemplo: la Banca y Aerolíneas de la Corona Británica, las resoluciones discrecionales de ministros y decisiones judiciales.

El Promotor de Justicia de Portugal, esta facultado para fiscalizar a todo sujeto que desempeñe actividades en la administración tanto, central, regional y local, incluyendo empresas públicas. Estando fuera de su competencia, los órganos de soberanía, gobiernos regionales y las asambleas.

Resumiendo, y de acuerdo al análisis, puedo asegurar que el Ombudsman es una institución de tutela y protección de los derechos humanos de las personas y que la competencia de éste se extiende en general a todos los cargos de la administración pública, no obstante el alcance de su mandato, se encuentra limitado por lo que respecta a la no revocación o modificación de resoluciones observando que su competencia establecida en ordenamientos legales es diversa de país en país, ya que es -- evidente el derecho a examinar documentos y a interrogar a las autoridades dentro de los límites de dicha competencia, parece esencial para el mejor éxito de llevar a cabo la exacta y completa investigación de los asuntos a el encomendados.

## D.- EL OMBUDSMAN EN LA ACTUALIDAD

Es necesario enfocar algunos de los retos que actualmente aquejan a la internacionalidad del Ombudsman, el reflejo de la burocracia administrativa moderna y su repercusión sobre el -- particular trasciende en todos los sistemas de gobierno, y toda vez que se vive en una expansión de la expresión democrática y de cambios estructurales positivos en diversos países del mundo.

Desde el prototipo clásico, hasta las diversas manifestaciones de sus funciones tales como las de gestión, de asignación a los gobiernos locales, de asignación por mandato especial y las comerciales, se ha arraigado como instrumento de -- responsabilidad democrática entre el estado administrador y el individuo.

Los retos de las organizaciones del ombudsman en el mundo, tienen una gran similitud, pero no obstante son lo suficientemente diferentes como ya se ha visto en líneas anteriores. El Instituto Internacional del Ombudsman que representa a las organizaciones de la institución, extiende sus fronteras en más de cuarenta países, trabaja para la promoción y da auge para -- su desarrollo en todo el planeta, por a través de la investigación, programas educacionales, la publicación e intercambio de información así como la organización de conferencias tanto a -- nivel regional, local e internacional, determinando características de un ombudsman legislativo.

El cargo de una persona que ha sido nombrada o elegida en conformidad con una ley de una legislatura, cuya misión es investigar las quejas de los ciudadanos con respecto a las decisiones y actos administrativos de las que el ombudsman es independiente, y que hace recomendaciones a la legislatura como un miembro de tal organismo. Por regla general, los ombudsmen so lo ejercitan su poder para recomendar en donde se requiere que las recomendaciones se basen en una investigación completamente fundada, con puntos de vista escrupulosos y que se realice un análisis definido en el litigio. Mediante esta aplicación de razón, se han obtenido resultados positivos que si fueran - mediante coerción o con represión de la fuerza, lo cual puede ocasionar un cambio opuesto en una decisión o acción, que por ende, crea a un derrotado, siendo lamentablemente el gobernado que difícilmente a futuro aceptará recomendación alguna. Por el contrario, si este cambio es resultado de un proceso de razonamiento, trae como consecuencia un resultado para beneficio de los quejosos que potencialmente se den en el futuro, la institución debe ganarse el respeto del gobierno y mantenerlo sensato, ya que no contando con esto, ningún individuo lo tomará en cuenta, y lo peor de esto sería que se viera como una institución más o inoperante.

Aunque el campo del ombudsman, tiene una naturaleza extensa con jurisdicción en todo el universo de la administración - pública, cada vez es común nombrar un ombudsmen especialista, con jurisdicción limitada en los campos que abarquen, por ejem



plo: servicios policiacos información e intimidación personal, fuerzas armadas, prisiones, derechos humanos, orfanatorios y -asilos, hospitales y derechos del niño, también se observa que en muchos países, se nombran ombudsmen expertos en bancos, periódicos, seguros y construcción.

Se comprende que hayan surgido preocupaciones acerca de - la confusión de la gente que ha dado la proliferación del om--budsmen especializado que no se identifica con el arquetipo --clásico, como es el caso de Nueva Zelanda, que ha aprobado una legislación que limita el empleo de la palabra Ombudsman al --cargo legislativo, pero lo que si es positivo es el principio de equidad administrativa a favor del ciudadano.

Lo relevante que se puede presumir de todas las organiza--ciones del Ombudsman, que es la respuesta al fenómeno social - común; la insensibilidad potencial de las burocracias en con--tra del individuo como son: Demoras, trato grosero, negligen--cia, indiferencia, comportamiento, arbitrariedad, prepotencia y en muchos de los casos la ilegalidad, que son defectos y vi--cios estructurales de los organismos jerárquicos en los que em--pleados reciben autoridad, instrucciones y dádivas, sin embar--go él ombudsman tiene la capacidad para revertir la atención - burocrática hacia los ciudadanos en general que se supone de--ben ser atendidos y servidos, de esta forma cualquiera que sea la estructura de un sistema burocrático o el ombudsman que ha--ya sido creado como una de sus instituciones, la naturaleza de la burocracia presenta retos similares en las Sociedades.

El ombudsman debe evolucionar por lo menos en dos caminos principales, que serían: 1) Que la madurez dentro del cargo - en particular y la experiencia, conocimientos y el buen nombre ante la sociedad; 2) reaccionar a las corrientes y factores - amenazantes externos, en constante evolución. Las funciones - del ombudsman, en su contexto tanto a nivel regional como internacional, ayudarían al proceso evolucionario y a preveer - los retos para su resolución con eficacia potencial.

La función de los Representantes electos en una democracia, en ocasiones se cita como argumento contra la necesidad - de contar con un ombudsman, sin embargo, los elegidos individualmente no poseen el tiempo, los recursos, ni el rápido acceso a la información como para permitirles encargarse de todas las quejas y problemas de sus electores en forma expedita. La institución Ombudsman ayuda a los políticos a la investigación y resolución de las quejas de los ciudadanos sobre irregularidades causadas por funcionarios públicos, no obstante de existir razones por las cuales los políticos no pueden atenderlas, por lo que es necesario que su cargo no lo desempeñen solos, - pero si con una persona que únicamente se dedique a estas investigaciones, siendo el ombudsman. Los miembros de un parlamento gozan de influencia con la burocracia gubernamental, en proporción a sus funciones, pero con los ciudadanos crea una - desigualdad e injusticia social, además estos ciudadanos tendrán cierto concepto, referente a que sus representantes no - les arreglan sus problemas ni de forma políticamente imparcial,

pudiendo ser esto una ventaja o desventaja para el ciudadano, pero no deja de ser una injusticia; lo que distingue la función de un representante del parlamento, y el deber de justicia e imparcialidad de un funcionario público, es que, el funcionario público no esté seguro con respecto a sus responsabilidades y que además no vea los asuntos con imparcialidad debida cayendo en la injusticia, por esto es más efectivo y apropiado que un investigador imparcial e independiente como el ombudsman recomiende el cambio que pudiese ser más apropiado.

Con estas circunstancias, el ombudsman dotado de categoría de funcionario de la legislatura, actúa como extensión de esta autoridad, y proporciona a los ciudadanos recursos directos y accesibles, oportunos, imparciales, confidenciales y efectivos en contra de la injusticia que crea el funcionario gubernamental.

La institución del ombudsman de la Columbia Británica ha creado un listado de verificaciones sobre la justicia de los organismos administrativos para su uso en conjunción con las dependencias gubernamentales con la finalidad que revisen y adopten las políticas y sus prácticas por lo que se refiere servicio al público. El ombudsman tiene interés en que en la medida de lo posible se eviten los litigios entre gobierno y ciudadanos, pues son costosos y frecuentemente no dejan satisfechos a nadie. El principio del ombudsman es la lucha porque los problemas tengan una solución mutuamente aceptable, más que buscar si hubo faltas o ver que no las haya, toda vez que

lo satisfactorio entre las partes, es la solución más rápida - que una investigación completa invocada para la búsqueda de lo correcto o incorrecto, de la justicia o la injusticia.

Por otro lado el ombudsman, desempeña un papel de mediador en la solución consensual de conflictos de interés público a través de informes e investigaciones. Aunque este cargo de ombudsman no es asignado por mandato ni tiene los recursos para la proporción de servicios de mediación amplios en la resolución de conflictos de interés público puede desempeñar un papel importante, particularmente puede utilizar su pericia sobre investigaciones para la identificación de las partes que verdaderamente tienen interés legítimo en el conflicto y establecer claramente los puntos más importantes a resolver, ya lo grado lo anterior se estará en posición de dirimirlo en mesa redonda con probabilidades de éxito en su resultado.

En Francia, fue adoptada la palabra intercesor en el año de 1972, como resultado de un concurso organizado por el periódico "L'Figaro" para premiar la palabra francesa que mejor trajera el concepto de ombudsman, los debates que se llevaron a cabo en el parlamento francés para el proyecto de ley que presentó el gobierno a fines de 1972, con la finalidad de crear un Intercesor, representaron la unanimidad en cuanto a inscribir esta institución dentro de la política para el impulso de los derechos humanos.

Por otra parte, para garantizar la defensa de los derechos

de los ciudadanos franceses frente al estado y el poder político, se habían presentado dos proyectos de ley a la Asamblea Nacional, por parte de formaciones políticas opuestas o de oposición, que pugnaban porque Francia contara con un organismo para defender los derechos y la libertad de sus ciudadanos.

Por otra parte los Republicanos Independientes (derecha) pugnaron porque un Alto Comisario estuviese a cargo para proteger los derechos humanos, mientras que el partido socialista, proponía ser nombrara a un delegado parlamentario para las libertades del hombre. El gobierno no se adhirió a ninguna de las propuestas, presentando su propio proyecto de un Intercesor, el cual tendría funciones de intermediario entre el estado y los ciudadanos, y que de acuerdo con el Ministerio de Justicia, éste debería ejercer una alta labor de influencia. Si el gobierno rechazó los proyectos de iniciativa parlamentaria, se debió a que consideró que en Francia la división Constitucional de los poderes confía al parlamento, por una parte, y por la otra a la autoridad judicial, la responsabilidad de velar por la defensa y protección de las libertades y derechos del hombre. En vista de que el intercesor no es un juez, ni un delegado del parlamento, no hay necesidad según el gobierno de confiarle específicamente esta facultad.

Posteriormente, los Intercesores subsecuentes, demostraron en la práctica de sus funciones, que no es necesario apelar oficialmente a los derechos humanos a fin de justificar sus intervenciones, así en varios casos el ciudadano corría el

riesgo de ser privado del ejercicio de sus derechos por algún abuso o error de la administración, derechos fundamentales que se garantizan por la Constitución y por la Convención Europea en donde Francia aparece suscrita, del año de 1950.

En muchos de los casos el Intercesor se dedica a la determinación y examinación de expedientes, lo cual le permite establecer la presunción de buena fe en beneficio del interesado, y con ello solicitar una revisión del asunto, así el Intercesor puede remitirse más al espíritu general que ha inspirado a la legislación de derechos humanos.

En otros casos, las acciones que inicia el Intercesor se ajustan al cumplimiento de los derechos humanos, debiéndose a esto, el legislador le ha conferido algunas facultades para su intervención, que en muchas ocasiones van más allá del control de la legalidad o del funcionamiento adecuado de los servicios públicos. La primera de las obligaciones de este intercesor, es, que debe asegurarse que la aplicación de las leyes y reglamentos, no tengan como consecuencia alguna inequidad, toda vez que la filosofía de los derechos humanos, es que el Intercesor recomiende a la autoridad responsable, una solución equitativa a los conflictos. Otra de las facultades es la de proponer reformas ya que de acuerdo a sus funciones puede descubrir lagunas, y en ocasiones los efectos nocivos de la ley o de los reglamentos, y que dentro de estas propuestas se señalan las siguientes:

- Dejar de condicionar la indemnización de las víctimas de accidentes graves a la búsqueda de un responsable, a riesgo de que transcurran muchos años sin que las víctimas reciban la menor ayuda.

- Que el gobierno se encargue de comprobar la legitimidad de la facturación de los servicios (correos y telecomunicaciones), ya que actualmente lo hace el usuario.

- Reglamentar la duración excesiva de los dictámenes periciables durante los procesos.

- Fomentar la consulta voluntaria de abogados, secretarios y notarios, a fin de evitar al máximo las contiendas judiciales.

- Asegurar una mejor protección social de los jóvenes que se encuentran realizando su servicio militar.

- Garantizar una mayor igualdad en la inscripción de los exámenes para puestos públicos tanto de estudiantes con diploma francés como con diploma extranjero equivalente.

- Indemnizar expedita y adecuadamente, a las víctimas de atentados.

En conclusión, se puede decir que: si en un principio los iniciadores del proyecto de ley por el que se creaba en Francia el cargo de Intercesor, rechazaron las propuestas parlamentarias que intentaban convertirlo oficialmente en el defensor o promotor de los derechos humanos, la nueva institución ha --

abierto, de hecho y de derecho, un nuevo espacio de libertad -- en la sociedad francesa. Es un hecho que el Intercesor, en -- sus intervenciones, no se remite a los textos sobre los que se fundamentan los derechos humanos, sino que a través de sus actividades, intenta lograr que los poderes públicos tengan un -- mayor respeto hacia los derechos de los ciudadanos. Ya sea -- que invoque la necesidad de justicia, o que proponga reformar alguna disposición legislativa que sea fuente de injusticia, -- es en realidad "el defensor de los derechos y de las libertades" por el que propugnaba el expositor de la ley de 1973. 37)

La lectura de la ley del Ombudsman Danés, deja la impresión de que el cargo, está diseñado para una autoridad disciplinaria. La función del ombudsman danés, es la de investigar si las personas que están sobre su jurisdicción han cometido errores o si han sido negligentes en el desempeño de sus funciones, así, es de verse, que si sobre la base de la investigación el ombudsman encuentra, por ejemplo: responsable a un ministro en materia civil o penal, por su conducta en el cargo, el ombudsman debe presentar una recomendación al Comité Legal del Parlamento, para la iniciación del procedimiento respectivo en contra del ministro, asimismo, si el ombudsman encuentra que otras personas han cometido delitos en el desempeño de sus funciones oficiales, puede dirigir la acusación pública a efec

37) Grimaud, Maurice. Congreso Internacional, La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad, México, noviembre de 1991.



to de que se lleve a cabo la investigación y presentar ante -- los tribunales ordinarios las respectivas acusaciones, pero -- por lo que respecta en materia administrativa, el ombudsman en su opinión, un funcionario público es culpable de mala conducta, puede ordenar instituir procedimiento disciplinario, ante la autoridad administrativa correspondiente. Agregando la facultad que tiene el ombudsman en el desempeño de sus deberes, si encuentra errores en un derecho estatutario, en reglamentos gubernamentales o en la práctica, podrá informar de esto al -- parlamento y al ministro correspondiente. Pero rara vez, pudiendo afirmar que casi nunca, el ombudsman danés ha ejercido su autoridad oficial, tal como le fue conferido por disposi-- ción estatutaria, para demandar responsabilidad personal.

En la práctica real, las quejas recibidas son generalmente dirigidas contra decisiones gubernamentales, más que contra al comportamiento o mal comportamiento de los funcionarios públicos. Esta tendencia se fortaleció cuando la ley danesa fue modificada en el año de 1959, en donde se estipuló que primero se deberían agotar todos los recursos administrativos antes de que la queja llegue a presentarse al ombudsman. Aunque dicha disposición se encaminaba en contra de decisiones gubernamenta les, pronto se hizo la costumbre de enviar al ombudsman las -- quejas contra la conducta de funcionarios públicos individuales a la autoridad superior que correspondiera. Este procedimiento ha resultado útil, ya que es raro que luego se presen-- ten nuevas quejas en contra de los resultados de la investiga--

ción por parte de la dependencia gubernamental, e igualmente es raro que el ombudsman prosiga el asunto, iniciando una nueva indagatoria por propia cuenta. Como resultado de lo anterior, las quejas que maneja el ombudsman, con el paso del tiempo tienden a ser dirigidas contra las autoridades gubernamentales más que en contra del comportamiento personal de los funcionarios públicos. En los últimos años, tanto las quejas recibidas como las opiniones del ombudsman, se relacionan principalmente con decisiones institucionales.

La parte importante de esta flexibilidad, data en que el ombudsman, siempre es libre de decidir, si la queja por él recibida merece investigación, asimismo, en cualquier tiempo puede prescindir de una investigación.

En Dinamarca no hay jerarquías en los Tribunales Administrativos como en Francia y en otros países de Europa Continental, ni se tienen organismos centralizados para el manejo de las apelaciones administrativas, como el Tribunal de Apelaciones Administrativas Australiano, sino en determinado número de tribunales administrativos especializados, completamente independientes, que manejan las apelaciones referentes a pensiones sociales, impuestos sobre la renta, seguro de desempleo y asuntos ambientales, toda vez que tanto los tribunales como las autoridades gubernamentales, están sujetos a revisión judicial, poder que ostentan los tribunales ordinarios.

De lo anterior se define que el ombudsman, no está limita

do como los tribunales de acuerdo con la ley danesa, pero al mismo tiempo el ombudsman, es libre de examinar los mismos asuntos que los tribunales, que da como resultado la distinción entre revisión judicial y supervisión del ombudsman. Pero como se ha manifestado en los anteriores puntos de este estudio, el ombudsman no puede anular ni modificar una decisión administrativa que se encuentre en conflicto; ya que la única facultad que ostenta, es la de manifestar su opinión sobre asuntos que le sean presentados.

El ombudsman danés, no es una institución que exclusivamente maneja quejas, también está facultado de conformidad con la ley para incoar investigaciones por propia iniciativa, de esto es necesario aclarar que está facultado para la inspección de instalaciones tales como prisiones, instituciones psiquiátricas, campamentos militares, en sí todas aquellas que opera el gobierno. El ejercicio de la competencia del ombudsman para incoar por propia iniciativa en casos individuales o de problemas de jurisprudencia, los obtiene por conducto de revistas o periódicos, en los que surgen o publican algunas quejas.

La autoridad del ombudsman se deriva del parlamento, el cual le da fuerza a sus opiniones, sobre las conductas que observa de los funcionarios gubernamentales y en especial de los ministros, haciendo incapie que éste está fuera del gobierno y que únicamente su función es la de supervisar. Se afirma que no existe duda que la existencia de la relación de trabajo en-

tre el ombudsman y el parlamento es de vital importancia, para el adecuado funcionamiento de la institución, y está garantizada con la estructura constitucional dentro de la cual se desempeña el ombudsman.

Sin embargo, el ombudsman es independiente del Folketing en determinados aspectos, por lo tanto este deberá ser cauteloso, escrupuloso en el manejo de sus cuestiones relacionadas -- con el gobierno. Pero esto en la práctica ha causado dudas, -- en donde el ombudsman ha iniciado investigaciones por faltas -- menores cometidas por la administración del gobierno, que han sido presentadas al Folketing. Dando como resultado que el -- Folketing y en particular sus Comités Permanentes traten gran número de cuestiones específicas que no tienen relevancia inmediata para la legislación. Esta práctica en pocas de las veces esta regulada por las reglas de las actividades de los Comités, realizandose de forma tal, que hace difícil, que; quienes no son miembros sepan hasta dónde llega el comité con respecto a algún asunto, y que postura se adopta al respecto, incluyendo que si un Comité anuncia de hecho su actitud respecto a un asunto el ombudsman desde un punto de vista oficialmente no se le prevenga obsequiar su opinión sobre el asunto.

De lo anterior, se definen cuatro puntos principales que caracterizan la conformación y el desarrollo del modelo de ombudsman escandinavo occidental y del danés: 1) El ombudsman -- como supervisor de individuos o de autoridades; 2) El ombuds-

man y la revisión judicial; 3) El ombudsman actuando por iniciativa propia y 4) El ombudsman y el parlamento.

En Alemania, se tiene poca experiencia práctica de la institución ombudsman, excepto por determinadas instituciones como el Comisionado de Defensa, El Comisionado Federal para la Protección de Información, los Comisionados para la Protección de Información en los diversos Lander o estados federados y el Comisionado para Asuntos Ciudadanos en Renania-Palatinado, el modelo clásico del ombudsman no existe en la República Federal Alemana. A nivel federal, el Comité de Peticiones del Bundestag Alemán, es responsable del manejo de las solicitudes y quejas de los ciudadanos, y casi todos los estados federados han adoptado este arquetipo, para el manejo de solicitudes y quejas por a través del parlamento. Tras la unificación alemana se establecieron Comités de Peticiones en los parlamentos estatales de los cinco nuevos estados federados, no hablandose de alguna alternativa de establecimiento del ombudsman.

Durante el primer termino electoral, el Bundestang Alemán, implantó un Comité de Peticiones para el manejo de quejas recibidas, manejandose esta práctica desde entonces. El Comité de Peticiones es organismo del Bundestang Alemán que tiene como función la preparación de resoluciones respecto de las peticiones. El establecimiento de este Comité es obligatorio de acuerdo con el artículo 45 C de la ley básica. Los miembros de éste, que en la actualidad se cuentan treinta y tres, se nominan por los grupos parlamentarios en forma proporcional a su fuer-

za que ejerzan en el Bundestang Alemán.

De las peticiones que se reciben en primera instancia se examinan por el personal de la Secretaría del Comité, para determinar si es de la competencia del Bundestang Alemán, y no siendo competencia de éste, según se observa en la Constitución, se remitirá a las autoridades responsables correspondientes. En Alemania se siguen dos procedimientos para el manejo de las peticiones, si éstas no son resueltas mediante consejos o información. El primero, son de solicitudes relacionadas -- con la legislación, en donde se examinan las disposiciones legales existentes para determinar si contienen omisiones, errores o provocan opresión; el segundo, se refiere a la investigación que deviene de una queja sobre la conducta de un organismo gubernamental. Para sentar una base real y legal de una petición, la Secretaría del Comité solicita los comentarios de los ministros federales responsables, o de corporaciones, instituciones y fundaciones que de acuerdo con el derecho público sean directamente responsables ante las autoridades federales y esten sujetas a la supervisión del Gobierno Federal.

En la actualidad, varios ciudadanos de los nuevos estados federados escriben al Comité de Peticiones en solicitud de ayuda con los múltiples problemas que los aquejan. El número de peticiones se incrementa sustancialmente desde la unificación alemana. En 1989 el Comité de Peticiones recibió 13,600 peticiones, pero esta cifra aumenta aproximadamente a 22,000 durante el primer año después de la unificación, siendo estas ci--

fras lo que ponen de manifiesto la importancia del Comité de -  
Peticiones.

Dentro de los aspectos importantes en el amplio sistema -  
de Protección legal de la República Federal Alemana, es que --  
cualquier persona que vea lesionados sus derechos, puede ape--  
lar ante los tribunales competentes, los otros casos son sobre  
todo aquellos en que las medidas adoptadas por las autoridades  
gubernamentales están dentro de la ley, y en consecuencia no --  
pueden disputarse con éxito en los tribunales, pero provocan -  
particular opresión al ciudadano.

La introducción de un ombudsman, resultaría problemática,  
dada la estructura federal de la República y la resultante se-  
paración de poderes, entre la Federación y los Estados Federa-  
dos así como las autoridades locales. Consecuentemente se ten-  
dría que nombrar a un número elevado de ombudsman, lo cual re-  
duciría la posible ventaja psicológica de tener a un ombudsman  
como institución personalizada ante la cual puedan apelar los  
ciudadanos.

De lo anterior puede deducirse que el Comité de Peticio--  
nes del Bundestang Alemán opera eficientemente. El Comité de  
Peticiones es bien conocido entre la población y goza de su --  
confianza, como lo indica el elevado número de peticiones reci-  
bidas. El Comité tiene los poderes necesarios para apoyar su  
labor práctica. El Comité también cuenta con la autoridad ne-  
cesaria para llevar a cabo acciones eficaces en beneficio de -

los ciudadanos.

Como ya se ha visto, en España, se establece en el año de 1978 en su Constitución, precisamente en el artículo 54 al Defensor del Pueblo, institución inspirada del ombudsman sueco, con la experiencia en otros países en los años precedentes, -- que habían establecido en sus ordenamientos, concretándose esta figura en la Constitución en el año de 1983, con la ley reguladora de 6 de abril de 1981.

Partiendo de este marco institucional, el Defensor del -- Pueblo ha abordado su tarea, asumiendo quejas que provienen de los ciudadanos nacionales y extranjeros, actuando de oficio en relación con el mal funcionamiento de las administraciones públicas en su actuación ordinaria, o como consecuencia de alguna vulneración de derecho o libertad fundamental de ciudadanos, ocasionada por resolución o disposición de las mismas administraciones o por parte de sus servidores.

En el doble campo de actuación, tanto en la Protección de los Derechos Fundamentales de la persona y el control ordinario de la actividad administrativa, dado estos dos ámbitos, ha sido fundamental para el buen entendimiento y aceptación por parte de la ciudadanía española el cargo del Defensor del Pueblo.

Las recomendaciones del Defensor del Pueblo, tienen por -- objeto abordar cuestiones de carácter o interés general y muy frecuentemente de modificación normativa legal o reglamentaria, incitando a quienes tienen la competencia para que la ejerci--



ten. De esta forma es constatable que a lo largo de estos años, no solo se obtienen resultados concretos, que resuelven asuntos o conflictos individuales, sino que se procura el análisis de las causas estructurales o de cualquier otra índole que estaban generando confusión en las relaciones entre administrados y administraciones.

Para finalizar, cabe reflexionar: que si el Defensor del Pueblo, o más en general la institución del ombudsman, nace para la lucha en contra de los vicios propios de la administración que tan a menudo se comprueba, alejándola de la comprensión de los ciudadanos, no debe caer en los mismos vicios o defectos, siendo consciente que es necesario estar dispuesto para luchar en contra de la burocratización o rutina interna, impulsando por el contrario un proceso continuo de autocrítica, análisis de gestión y adaptación de las verdaderas necesidades y preocupaciones de los ciudadanos que a ella acuden. No produciéndose lo anterior se corre el riesgo de una inevitable decadencia institucional, que conduciría a clasificarla entre los ciudadanos como una administración más, con todos sus defectos, o dicho de otra manera a la negación de su propia esencia y por ende a su propia razón de ser y de existir.

## CAPITULO II

### LOS DERECHOS HUMANOS

La reflexión y el análisis de los Derechos Humanos, así como los medios existentes para su adecuada defensa, es tarea a la que se han dedicado académicos de innumerables países en las diversas ramas del saber. Es obsequiante observar que la sociedad civil y el gobierno hacen lo propio, para abundar cada vez en el tema de los Derechos Humanos, como también lo es, constatar que la figura del Ombudsman, aumenta en importancia y en gran número en el mundo, existen autores que destacan que al expandirse la administración pública, se aumentan los organismos oficiales y por ende se multiplican los conflictos entre los órganos gubernamentales y los individuos; que no existen muchas instancias para la presentación de quejas y que los tribunales propiamente dichos son lentos y costosos, asimismo concluyen que cada día es mayor la corriente internacional interesada que se lleve con efectividad la protección de los derechos de los individuos, estas aseveraciones no anulan un elemento importante; la sociedad civil no esta dispuesta ya a aceptar la arbitrariedad ni la impunidad. La dignidad y la igualdad del ente hu-

mano es sustento de una sociedad que busca su libertad así como su prosperidad.

En México, la protección, así como la promoción y la defensa de los derechos humanos, son tareas que se llevan conjuntamente, tanto por la sociedad civil y las autoridades, dentro de este contexto la figura del ombudsman, viene a reforzar esta protección y defensa. Esta idea data del año de 1847 con la Ley de Procuradurías de Pobres, promovida por el Licenciado Don Ponciano Arriaga, en San Luis Potosí, siendo ejemplo de varios órganos públicos, cuya finalidad es la protección de esos derechos humanos de los gobernados frente a la administración pública o frente a la administración de justicia. Los Estados de la República han hecho gran contribución sustancial a esta exhaustiva tarea, de esta manera se exhiben algunos aspectos, tales como los siguientes: Nuevo León, con su Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos; Oaxaca, con su Procuraduría para la Defensa del Indígena; Guerrero, con su Procuraduría Social de la Montaña; Aguascalientes, con la Procuraduría de Protección Ciudadana; el Municipio de Querétaro, con su Defensoría de Derechos de Vecinos; el Distrito Federal, con su Procuraduría Social, esto cristaliza el compromiso de sociedad y gobierno para tutelar los derechos fundamentales, aclarando que estas instituciones necesitan de un gran perfeccionamiento para que la realización de sus funciones den resultados óptimos.

## A) APARICIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Cabe la necesidad de enfocar la teoría iusnaturalista del Estado de naturaleza en contraposición de Estado y Sociedad, - pues ofrece un sentido claro y no un estudio, toda vez que lo que había en sustancia de tal teoría, era la justificación teórica del predominio del Estado sobre la Sociedad o de la Sociedad sobre el Estado, Hobbes, manifiesta que el estado de naturaleza es lo informe, lo amorfo, la guerra de todos contra todos, que significa que fuera del Estado no es posible la vida social y por consecuencia, que la sociedad cobra vida por a través del Estado. Posteriormente se convierte en dominante - la teoría contraria, es decir la que afirma que el Estado de - naturaleza (la sociedad) no es en modo alguno una situación -- anárquica, sino por el contrario, esta dotado de orden propio, de propias normas que le son inherentes, mientras que el Estado, es una creación artificial, siendo entidad cuyo sentido y finalidad es servir de garantía al orden social preexistente.

La teoría del estado de naturaleza lleva consigo la afirmación de algunos derechos naturales que nacen con los hombres, relevandose de acuerdo a la razón, siendo esos derechos que expresan la autonomía del orden social y anteriores y superiores al Estado el cual no los crea, sino solamente los reconoce. Pero además la doctrina del estado de naturaleza, los derechos naturales, son también resultados de reacciones ante el decisionismo absolutista que se plasmó en la doctrina del Derecho

Natural. Por ello en el preámbulo de la Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano se dice: "... considerando - que la ignorancia, el ovido o el desprecio de los Derechos del Hombre son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos han resuelto exponer una declaración solemne los derechos naturales...". Para Wolf el iura connata es la seguridad, la libertad natural, la igualdad y el derecho a la caridad; estos derechos manifiestan las relaciones humanas originarias que integran el estado jurídico del Estado de naturaleza, al que se enfrenta el Status Adventitius, es decir, las relaciones derivadas y los iura Acquistata; más en cualquier caso, el poder del Estado no ha de rebasar lo necesario para la consecución del bien común y ha de garantizar tales -- Iura Connata. 38) Se considera como emprendedor de la teoría liberal de los Derechos Individuales a Locke, que de un modo - parecido al de Wolf, distingue entre a los hombres como tales, y como miembros del Estado; hay un orden jurídico natural que se despliega en un grupo de derechos innatos e inviolables, y cuya efectividad depende de la legitimidad de aquél. 39)

De lo anterior reflexiono que los derechos del hombre nacen con éste, por lo tanto la aparición de estos derechos se - ha dado por tiempos inmemoriales pero que trascienden cuando

38) Confr J. Sauter. Die Philosophischen Grundlagen des Naturrechts, Viena, 1932, pp. 192 y ss.

39) Locke, Ensayo sobre el gobierno civil, trad. en esp. de J. Carmer, México, 1941, cap. IX.

estos son implantados en ordenamientos para su observancia jurídica general.

## B) LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE

Dada la culminación de la Segunda Guerra Mundial, se puntualiza la internacionalización de la protección y tutela de los Derechos Humanos en general, toda vez que durante amplio tiempo la función de proteger esos derechos en el orden interno correspondía únicamente al Estado.

En el desarrollo del Derecho Internacional, existieron varios instrumentos, los cuales regulaban algunos aspectos de las relaciones entre los Estados, que así mismo implicaban y reconocían algunos derechos a los individuos que en ocasiones establecían diversos mecanismos que tenían como destino garantizar los derechos reconocidos a los particulares, siendo esto por grupos, individualmente e incluso formado por poblaciones enteras. "Durante el siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial, se lucha contra la esclavitud y la trata de negros, la protección de las minorías, la intervención humanitaria y si bien más antigua pero no menos persistente la protección diplomática". 40)

40) Rodríguez y Rodríguez, Jesús. Estudios sobre Derechos Humanos, p. 19.

Es menester manifestar que posteriormente a la Primera -- Guerra Mundial, la Sociedad de Naciones y la Organización Internacional del trabajo sucumbieron a la realización de una obra importante que en su contenido pugnada en proteger internacionalmente los derechos del hombre, aunque la competencia -- del Estado continuaba imperando.

Cualesquiera que hayan sido las concepciones filosóficas o doctrinales; las preocupaciones humanitaristas, religiosas y las tendencias pragmáticas que dieron fundamento a los diversos sistemas de protección no se debe olvidar que alguno de ellos no enfocaba directamente la protección del individuo, si no que tenían como finalidad directa la instauración de normas reguladoras de las relaciones interestatales. Además estos me canismos tenían alcances limitados, ya que ninguno de ellos -- respondía por alguna concepción sistemática y global de la tu telación y protección internacional de los derechos del hombre.

La proximación de una nueva opción de protección internacional de los derechos humanos, había de destacar en relativa medida de la Carta de Organización de las Naciones Unidas y, -- por consiguiente, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En esta nueva noción donde se enraiza profundamente en el Derecho Internacional la protección de los derechos fundamentales se caracteriza; por la protección generalizada que cubre la totalidad de los derechos del hombre, tiende a la uni versalidad del reconocimiento y del respeto efectivo de dere-- chos para todos, sin distinción de raza, religión, etc., y sea

el Estado donde se encuentre el individuo, además; presenta -- una protección más permanente, dado que el sistema ha sido ingtitucionalizado y el control es generado por órganos especialmente creados en el cartabón de organizaciones internacionales, así como también presenta una protección supranacional y extraterritorial toda vez que el control del cumplimiento de las -- obligaciones asumidas por el Estado, se pone por encima de las competencias exclusivas de éste incluyendo a la voluntad soberana.

Ha sido decisivo el paso en favor del reconocimiento efectivo de la protección de los derechos del hombre, dicho paso - se dió con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, y sería injusto olvidar que durante éste se dio un movimiento importante entre los diversos grupos oficiales y no oficiales que se - habían fijado como meta la elaboración de una Carta Internacional de los Derechos del Hombre. Este movimiento hace eco en - diversas declaraciones a lo largo del conflicto, tal es el caso del mensaje del Presidente Roosevelt sobre las "Cuatro Li-bertades", dirigido al Congreso con fecha 6 de mayo del año - 1941, así como la Declaración de las Naciones Unidas, de los - gobiernos aliados, dando a entender la victoria sobre el enemigo para el aseguramiento de los derechos más fundamentales del ser humano, por lo tanto conducirían a la sociedad a una reorganización fundamental en que estos derechos del hombre ocuparían un lugar prevaeciente al que hicieron en la época de la Sociedad de Naciones. Sin embargo, hubo reticencias sobre cues



tiones políticas e ideológicas que lograron acallar en baja escala el entusiasmo y simpatía hacia el movimiento, no obstante a esto se logra la separación dada la insistencia de algunos países latinoamericanos, que entre ellos se cuenta a México, en donde se planteaba la necesidad de modificar dichas proposiciones, con la finalidad de que la Carta de las Naciones Unidas estuviera acorde con los sentimientos e ideas expresadas en la Conferencia Interamericana de Chapultepec, dada del 21 de febrero al 8 de marzo de 1945 en la Ciudad de México, posteriormente en mayo del mismo año se celebra una conferencia en San Francisco, en donde se recibió el apoyo a la posición latinoamericana por conducto del Mariscal Smut, señalándose que: "la Carta debía contener en su preámbulo, una declaración de los derechos del hombre, en virtud de que los aliados habían luchado por la justicia y respeto de los derechos humanos, ya que son la base del progreso del desarrollo y de la paz para toda la humanidad". 41)

En el año de 1946, se crea la Comisión de Derechos Humanos y, desde ese entonces, las Naciones Unidas habrían de enfrentar la difícil empresa de elaborar un catálogo de derechos del hombre; pero ante todo la tarea de idear y hacer admitir un mecanismo internacional para su protección. No obstante, abunda la Comisión estableciendo un plan que precisaría la ela

41) Naciones Unidas, United Nations Conference on International Organization, Vol. I, p. 564, Doc. p/3.

boración de una Carta Internacional de los Derechos Humanos -- que debería de comprender una declaración un pacto y medidas de protección, en breve se redactó el primero de estos documentos, el cual se somete a la Asamblea General reunida en París, la cual se adopta el 10 de diciembre de 1948, con la denominación de Declaración Universal de Derechos Humanos por cuarenta y ocho sufragios a favor y ninguno en contra, y con ocho abstenciones.

Es obligado puntualizar que la Declaración Universal, se declara obligatoria para la Comunidad Internacional, toda vez que enuncia una concepción común a los pueblos de los derechos iguales e inalienables de los miembros de la familia humana. - Particularmente algunos Estados como Bélgica, Líbano, Chile, - Australia, Panamá y México, al igual que connotados internacion~~o~~nalistas, sostienen que este instrumento vino a definir las -- disposiciones de la Carta de San Francisco en materia de derechos del hombre, por ende se trató de un texto de Derecho In--ternacional positivo obligatorio para todos los Estados, la - consideración de otros juristas en las mencionadas disposiciones contenidas en la declaración como parte del Ius Cogens In--ternacional, es decir; como normas imperativas de este orden - jurídico las cuales no admiten acuerdo particular derogatorio, y solo pueden ser modificadas por norma ulterior de derecho in--ternacional general, con carácter de la misma materia.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, se concibe por la exposición de motivos que debían esforzarse por alcan--

zar los gobiernos y proclamada no solo como un ideal común a alcanzar por los pueblos y naciones, sino como fuente de inspiración, tanto para el respeto de los derechos y libertades definidas, como en la labor de asegurar mediante medidas progresivas nacionales e internacionales, su reconocimiento y respeto universal y eficaz; pero no se asegura que esta declaración forme parte del Derecho Internacional obligatorio, ya que este instrumento, no se firma y ratifica como tratado internacional por los Estados o Naciones que en ella intervinieron, por esto no los obliga legalmente, pero es de afirmarse que: "la Declaración Universal de Derechos Humanos por sí misma, no esta dotada de fuerza jurídica obligatoria". 42)

Esta Declaración, surge de un mundo en cenizas. La reciente Organización de las Naciones Unidas, encomienda a un grupo de expertos, la codificación de un documento que reflejara los derechos más fundamentales para todos los seres humanos, dando como resultado lo siguiente: "Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana:

Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajante para la conciencia de la humanidad; y que se ha proclamado,

42) Rodríguez y Rodríguez, Jesús. Estudios sobre Derechos Humanos, p. 24.

como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias.

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

Considerando también esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones:

Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fé en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres; y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad:

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

Considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso". 43)

43) Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789-1989), edición conmemorativa, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1989, pp. 43-44.

La actual Declaración Universal de Derechos Humanos, como ideal común, por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella promuevan mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades y aseguren por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales efectivas, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios que jurisdiccionalmente se encuentren sometidos a ellos.

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

Artículo 2. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

sación contra ella en materia penal.

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

Nadie será condenado por acto u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho Nacional o Internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la -- aplicable en el momento de la comisión del delito.

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

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

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

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

Este derecho podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Artículo 15. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

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

Artículo 16. Los hombres y las mujeres a partir de la -- edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia; y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.

Sólo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrán contraerse en matrimonio.

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

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

Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

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

Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad



de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

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

Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

Artículo 21. 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 la base de 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 de voto.

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

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

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

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

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

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

Artículo 25. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, a la salud y bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tienen así mismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

La maternidad y la infancia tiene derecho a cuidados y --

asistencias especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera del matrimonio, tiene derecho a igual protección social.

Artículo 26. Toda persona tiene derecho a la educación.

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

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

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

Artículo 27. Toda persona tiene derecho a formar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el proceso científico que de él resulten.

Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le corresponden por razón de las

producciones científicas, literarias o artísticas de que sea -  
autora.

Artículo 28. Toda persona tiene derecho a que se establez  
ca un orden social e internacional en el que los derechos y --  
las libertades proclamados en esta Declaración se hagan plena-  
mente efectivos.

Artículo 29. Toda persona tiene deberes respecto a la co  
munidad puesto que solo en ella puede desarrollar libre y ple-  
namente su personalidad.

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

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

Artículo 30. Nada en la presente declaración podrá inter  
pretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Esta-  
do, a un grupo o a un persona, para emprender y desarrollar ac  
tividades o realizar actos tendientes a la supresión de cual--  
quiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración". 44)

### C) LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Como resultado de las crecientes negativas de libertad y sustento en Europa, muchas personas de diversos países inician el exodo, emigrando al Continente Americano, tales como franceses, alemanes, judíos, holandeses, hugonotes, etc. formando en los Estados Unidos de América las trece colonias, todas diferentes en culturas y forma de vida, pero característicamente americanas, unidas, a pesar de sus diversidades y antagonismos pero recíprocamente independientes y con una serie de características comunes: 1) Ausencia de grupos aristocráticos; 2) predominio de la lengua inglesa; 3) Homogeneidad en los principios e instituciones Político-Jurídicas de cada colonia; 4) Orden jurídico de contenido y formas comunes que hacían que las trece colonias formaran parte del Common Law.

Los integrantes de estas colonias llevaban consigo derechos inherentes a los ciudadanos ingleses de la época, siendo menester destacar ciertas similitudes generales a la pluralidad de estos colonos:

- universalidad de las formas representativas; así como la creencia de algunos derechos pertenecientes a la calidad de inglés, que pasaban a ser parte de la personalidad humana.

De lo anterior, se observa que había una comunidad de principios de instituciones y algunos, frente a hombres de intereses de las clases dirigentes. Frente a esta comunidad se calificaba como negativa desde el punto de vista jurídico-po

lítico, el dicho de que cada colonia dependía directamente de Londres, sin que entre sí tuvieran vínculos que las convirtieran en una colectividad personalizada. La organización política y las causas externas de independencia, era que Londres era la capital colonial, algo así como Washington hoy en día. Los integrantes de estas colonias eran súbditos ingleses. El señor supremo y soberano era el Rey, es decir, el poder ejecutivo central. Por lo que respecta al parlamento con diversas -- restricciones, era el poder legislativo central, y el Tribunal Supremo de Justicia estaba supeditado al Consejo Privado.

En relación con el derecho natural, se sostenían dos tendencias de las cuales: una adoptada por James Otis y la otra -- por John Adams, quienes sostenían que los derechos naturales -- se integran en el Common Law y en la Constitución Británica. -- La vida, la propiedad, la libertad son conceptos que están asegurados tanto por la ley de la naturaleza como por el Common -- Law; las leyes divinas; son la base de los derechos inalienables, y el pueblo que es el fundamento de toda autoridad se -- los reserva para sí mismo.

Samuel Adams, opinó que "hay ciertos derechos esenciales de la Constitución Británica que están fundados en la ley de -- Dios y de la naturaleza y que son los derechos comunes de la -- Humanidad". 45)

La reunión del Congreso que representaba a las trece colo

45) García Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado, p. 328.

nias llevada a cabo el 14 de octubre de 1774, donde se votó -- por una Declaración de Derechos y se afirmaron éstos inmutablemente a los habitantes de estas latitudes. Posteriormente a -- dos años de la Declaración de Derechos de Virginia, en donde -- resalta la influencia del Contrato Social de Rosseau, así como el pensamiento de Locke, trata de una ley que enmarca el inicio de las libertades individuales; de conciencia, propiedad, reunión y otras tantas más.

Como significado histórico constitucional, se encuentra -- la primera reunión que se refiere al Congreso de Nueva York -- del año de 1775, donde resalta la repulsa al impuesto del papel sellado, siendo esto el primer acto jurídico de unidad de la colonia, y que posteriormente se anula por la ley del papel sellado, pero que a su vez impone derechos aduaneros, dando como resultado la propugna de Virginia en la celebración de un -- Congreso Anual para la Discusión de intereses de América, el -- resultado de esta reunión fué: "La Declaration and Resolves, documento doblemente interesante en cuanto al fundamento jurídico por lo que hace a las pretensiones de los colonos y en -- cuanto a la teoría del Imperio que en él se expresa". 46) En el citado Congreso se da el triunfo de las relaciones entre el Common Law y el Derecho Natural, ya que se trata de fundamen-- tar los derechos en leyes inmutables de la naturaleza.

Para el 4 de julio de 1776, el Congreso decide aprobar la

46) Ibidem., p. 329.

Declaración de Independencia y proclama ante todo el mundo las razones de la separación de la metrópoli. En este documento - en donde las antiguas colonias inglesas en América del Norte, aprueban su declaración de independencia, la que daba nacimiento de una nación que expresaba una filosofía de libertad del ser humano, y que a partir de ese momento presenta una fuerza y potencia dinámica para el mundo occidental. De manera explícita esta declaración decía:

"Sostenemos como verdades evidentes que todos los hombres nacen iguales, que a todos les confiere su creador ciertos derechos inalienables, entre los cuales - está la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; que para garantizar estos derechos los hombres - instituyen gobiernos que derivan sus justos poderes - del consentimiento de los gobernados; que siempre que una forma de gobierno tiende a destruir esos fines, - el pueblo tiene derecho a reformarla o abolirla, a -- instituir un nuevo gobierno que se funde en dichos -- principios, y a organizar sus poderes en la forma que a su juicio garantice mejor su seguridad y su felicidad". 47)

Durante la guerra de independencia, la mayoría de los Estados nuevos de la Unión Americana, habían adoptado por separado su Constitución. En estos se revelaba el impacto de las -- ideas democráticas basándose en sólidos fundamentos y experiencias de las antecesoras colonias.

Lo metafísico es que en todas estas Constituciones, se incluían una declaración expresa de los derechos de todos sus habitantes, toda vez que los estadounidenses consideraban que

47) C.F.R. Olson K.W. y otros. Reseña de la Historia de la -- Constitución de Norteamérica. p. 41.



ninguna ley fundamental podría estar completa sin una declaración de los derechos humanos, cuya finalidad es el garantizar aquellos derechos inalienables, cuya violación había sido la causa de las colonias y el éxodo y repudio de las relaciones inglesas.

La Constitución que sirvió de arquetipo para las demás, - toda vez que aquellas iniciaban por una declaración de derechos; fué la Declaración de los Derechos del Buen Pueblo de -- Virginia, dada el 12 de junio de 1776: "Que incluyó junto a diversos principios de organización política, tales como los de la soberanía popular, la separación de poderes, la alternabilidad del gobierno y libertad de elecciones; en catálogo de derechos y libertades fundamentales, entre las que se cuentan los derechos a la vida, a la libertad, a la seguridad, a la propiedad, a una fuerza moderada y a un castigo humano; a un juicio rápido ante un jurado imparcial, y las libertades de prensa y de convivencia, así como a la prohibición a las sanciones generales". 48)

48) Rodríguez y Rodríguez, Jesús. Estudios sobre Derechos Humanos, Aspectos Nacionales e Internacionales, p. 15.

## D) LOS DERECHOS HUMANOS EN FRANCIA

En el inciso precedente, hice alusión a toda una gama de Congresos que fueron adoptados antes y después de la Independencia de los Estados Unidos, estos revisten un interés doblemente histórico para el entendimiento de los orígenes de la Revolución Francesa, y por su contribución al inicio del desarrollo de constitucionalización de los Derechos Humanos.

El breve examen realizado a las constituciones de las Colonias independientes de la Unión Americana, enmarcan el inicio de gestación de la Revolución Francesa, toda vez que los principios y conceptos de éstos, ejercieron innegablemente, -- una influencia en la Revolución Francesa, el movimiento revolucionario americano gozaba de simpatía y prestigio, entre los estudiosos franceses, que se rebelaban en contra de los vestigios del feudalismo, despotismo monárquico y los privilegios de la nobleza y el clero.

El entendimiento de estas ideas y principios entre los -- dos pueblos, se constituye con las constantes y continuas visitas entre Lafayette a la América del Norte y de Franklin a Francia, recíprocamente. En las esferas de intelectualidad francesas, mostraron entusiasmo a la revolución norteamericana, demostrando simpatía y gran respeto por el pueblo que luchaba -- por su libertad. Estas demostraciones públicas y hasta oficiales, eran el resarsimiento de los estudiosos franceses, en contra de la autoridad del Rey, el cual se manifestaba en contra

de la declaración de la Independencia de los Estados Unidos, - prohibiendo su publicación y circulación, sin embargo deambuló secreta y ocultamente mediante traducción "del duque de la Rochefoucauld D'Enville, en tres ediciones publicadas desde 1778 hasta 1783". 49)

El sistema político, jurídico y social imperante en Francia antes de la Revolución, conocido como el Antiguo Régimen, se caracterizaba por la existencia de una monarquía absoluta y despótica, por reyes corrompidos y sometidos al interés y caprichos de los favorecidos de la corte, la ambición e intrigas de ministros desleales; siendo denunciados por los propios aristócratas que integraban la Asamblea Nacional.

Eran tiempos nefastos para la libertad personal: "particularmente por lo que quiere el rey, tal quiere la ley; toda la justicia emana del rey cuya expresión constitucional estaba representada por las abominables y temidas 'Ordenes Reales' mediante las cuales el rey podía disponer arbitrariamente de la libertad de cualquier persona de tal forma que las libertades individuales, no tenían sino una existencia precaria a merced de los ataques y caprichos del rey". 50)

Al correr 175 años de no reunirse los Estados Generales,

49) Sánchez Viamonte, Carlos. Los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa, p. 30.

50) Boyer, Georges. Las Garantías Individuales sous l'Ancien Régimen, p. 19.

se convocan por el rey Luis XVI con fecha 5 de mayo del año de 1789. Ya convocados se efectúan las elecciones de delegados y diputados que representaban las tres órdenes o clases tales como nobleza, clero y estado, en que se dividía la población. - "Los diputados electos recibían de sus representados instrucciones y peticiones en documentos denominados 'Cuadernos', en los cuales se pronunciaban por el establecimiento de límites al poder público mediante una Constitución y una declaración de los derechos del hombre". 51)

El grito por parte de la humanidad, como "libertad, igualdad, fraternidad", encierra la concepción negativa de libertad, toda vez que se plasma como una limitación del poder público. Esta libertad es una concepción unitaria, integral, activa y creadora, a la que el ente humano siempre anhela. El sistema sajón tenía como finalidad práctica, inmediata y durable que consistía en la oposición de autoridad de la ley a la autoridad de los hombres. Para los Americanos, los derechos del hombre eran un código, para los franceses era un decálogo, los americanos proyectaban hacia el pasado para su corrección y rectificación, a diferencia de los franceses, los enfocaban hacia el futuro para su constitución.

La Revolución Francesa del día 9 de julio de 1789, tiene gran relevancia, toda vez que en esa fecha se dictaba una Cons

51) Rodríguez y Rodríguez, Jesús. Estudios sobre Derechos Humanos, p. 17.

titución, en el ejercicio del poder constituyente, comenzando por una declaración de derechos, en donde se precindía del rey y adoptando el nombre o denominación de Asamblea Nacional Constituyente, en donde se dedica especial atención a la elaboración de la Declaración Francesa.

El Abate Sieyès declara a la Asamblea: "Hemos juzgado que la Constitución debía estar precedida de una declaración de -- los Derechos del Hombre y del Ciudadano; no que esta exposición pueda tener por objeto imprimir a estas verdades primero una fuerza que ellos reciben de la moral y de la razón". 52)

De la gran mayoría de los "Cuadernos", del Estado, se encontraban pedimentos para que se adoptase una Constitución y una Declaración de Derechos siguiendo los lineamientos de los Estados Unidos, las tendencias que se adoptaron en el seno de la Asamblea Nacional, que por su naturaleza eran opuestas, eran: que una manifestaba la firme convicción y pleno conocimiento, por lo que se refiere a la necesidad y utilidad de una declaración de derechos. Se puntualiza que si en Estados Unidos el pueblo era consciente de sus derechos, en Francia tenían auge los prejuicios y la desigualdad, esto por resultado a la ignorancia en que se encontraba el pueblo respecto de sus derechos. De ahí, la preponderante necesidad de una declaración de derechos en Francia, toda vez que estos servirían para dar a cono-

52) Sánchez Viamonte, Carlos. Los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa, p. 32.

cer los derechos naturales, debiéndose tomar en cuenta que para detener los desórdenes, era imprescindible sentar las bases de la libertad y cuanto mejor que los hombres conocieran sus derechos.

El reconocimiento de Jean Jauvès, es que el pueblo francés es el verdadero autor de la declaración de los derechos del hombre, por las instrucciones dadas a los delegados por medio de los "Cuadernos", ya que tanto se referían a instrucciones de intramuros como de extramuros. La opinión de Jauvès era que estas instrucciones, sostenidas posteriormente por los representantes de la ciudad de París, construyeron la base de la declaración sancionada por la asamblea constituyente en la fecha de 26 de agosto de 1789.

Por orden del rey en fecha 17 de junio, la nobleza y el clero, aceptaron la invitación de la Asamblea Nacional a fin de sesionar conjuntamente. Asumiendo la Asamblea Nacional desde ese momento, el ejercicio del poder legislativo, el cual antes de esto lo ejercía el rey, convirtiéndose la Asamblea Nacional en la más alta autoridad de la Nación.

Con fecha 11 de julio de 1789, el Marqués de Lafayette presenta y funda el primer proyecto de la Declaración de Derechos, señalando dos causas para esto: la primera, es el reconocimiento de los sentimientos que la naturaleza ha grabado en todo individuo para su mejor desarrollo, ya que: "para que una Nación ame la libertad basta que la conozca y para que sea li-

bre hasta que quiera serlo". 53) La segunda de las causas es, que en la declaración de derechos se expresan "las verdades - eternas de donde deben fluir todas las instituciones, por lo - que llega a ser en las tareas de los representantes de la Na-- ción, una guía fiel que los conduce siempre a la fuente del De-- recho virtual y social". 54) Además, agrega Lafayette que el mérito de una declaración de derechos consiste en la precisión y la verdad; el contenido del proyecto de declaración de derechos que presentó a la Asamblea Nacional establece: "La natu-- raleza ha hecho a los hombres libres e iguales; las distincio-- nes necesarias para el orden social no se fundan más que en la utilidad general". 55)

En sesión llevada a cabo el 21 de julio, se vuelve a tra-- tar sobre la declaración de derechos del hombre, el abate Sie-- yes, presenta un nuevo proyecto de Declaración de Derechos de-- nominándole "Reconocimiento y Exposición Razonada de los Dere-- chos del Hombre y del Ciudadano", cabe mencionar que: este do-- cumento no fué difundido apropiadamente y poco se conoció de - él, dentro de la historia de la Revolución Francesa. En la se-- sesión del día 27 de julio, interviene en el debate de la asam-- blea Robespierre, figurando por otro lado un proyecto de Mou--

53) Ibidem...., p. 33.

54) Ibidem...., p. 33.

55) Ibidem...., p. 34.

nier, conteniendo los primeros artículos de la Constitución, - con una Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano. -- Posteriormente en un segundo proyecto de Mounier el cual contiene una Declaración del Hombre en dieciseis artículos, terminando con una cláusula que a la letra dice: "La fuerza militar, destinada a la defensa del Estado, no puede ser empleada sino para el mantenimiento de la tranquilidad pública, y siempre bajo las Órdenes de la autoridad civil". 56)

Mirabeau, en nombre del comité de los cinco, lee a la Asamblea reunida en la sesión del 17 de agosto de 1789, el proyecto elaborado por éstos, el cual se encontraba formado por diecinueve artículos, sirviendo este como base a la redacción final. Al día siguiente Creniere hace algunas observaciones a este proyecto y el Marqués de Bonnay manifiesta su insatisfacción con el proyecto de la Comisión de los cinco. Nuevamente Mirabeau exige se tome el proyecto exhibido por la comisión de los cinco como base para la discusión, en consecuencia Desmeuniers para evitar discusiones propone que cada diputado elija se un proyecto de Declaración y asentase el nombre del autor en un billete. Es importante puntualizar que en esta sesión del 24 de agosto vuelve a participar Maximiliano Robespierre, para la defensa de la libertad de prensa y a oponerse a toda clase de restricciones y quien hizo una propuesta, de si había lugar o no a deliberar en ese momento sobre la introducción de

56) Ibidem....., p. 47.



agregados, dicha votación tuvo un resultado negativo, y así se sanciona la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Toda vez que los derechos naturales nacen con los hombres, siendo el nacimiento de estos derechos en el continente americano los que se plasmaron en la Declaración de Independencia - de los Estados Unidos de Norteamérica, en el año de 1776 en -- conjunción con la declaración de derechos del hombre y del ciudadano de 1789, dando inicio la era de los Derechos Humanos. - En consecuencia, la Asamblea Nacional reconoce y declara, los derechos del hombre y del ciudadano, donde se plasman y consagran principios los cuales aún siguen vigentes, marcando un -- precedente fundamental en la mayor parte de los países latinoamericanos, tales como: libertad, igualdad jurídica, libertad - de pensamiento, separación de los poderes que actualmente se - consagran en nuestras garantías individuales de nuestra Carta Magna, asimismo comparativamente se enumeran los siguientes de rechos del hombre y del ciudadano reconocidos en París el 26 - de agosto de 1789:

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

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

Artículo 3o. El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo, ningún individuo puede ejercer una autoridad que no emane de ella expresamente.

Artículo 4o. La libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudica a otros; así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que los que garantizan a los demás miembros de la sociedad el goce de esos mismos derechos. Estos límites sólo pueden ser determinados por la ley.

Artículo 5o. La Ley no tiene derecho a prohibir sino las acciones perjudiciales para la sociedad. No puede impedirse nada que no esté prohibido por la Ley, y nadie puede ser obligado a hacer lo que ella no ordena.

Artículo 6o. La Ley es la expresión de voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a participar personalmente, o a través de sus representantes, en su formación. Debe ser la misma para todos, así cuando protege, como cuando castiga. Todos los ciudadanos, siendo iguales a sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad, y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos.

Artículo 7o. Ningún hombre puede ser acusado, encarcelado ni detenido sino en los casos determinados por la Ley, y según las formas por ella prescritas. Los que solicitan, dictan, ejecutan o hacen ejecutar órdenes arbitrarias deben ser casti-

gados; pero todo ciudadano llamado o detenido en virtud de la Ley debe obedecer al instante: se hace culpable por la resistencia.

Artículo 8o. La Ley no debe establecer más que las penas estricta y evidentemente necesarias, y nadie puede ser castigado sino en virtud de una ley establecida y promulgada anteriormente al delito, y legalmente aplicada.

Artículo 9o. Todo hombre se presume inocente mientras no haya sido declarado culpable; por ello, si se juzga indispensable detenerlo. Todo rigor que no fuera necesario para asegurar su persona debe ser severamente reprimido por la Ley.

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

Artículo 11o. La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre; todo ciudadano puede, pues, hablar, escribir, imprimir libremente, a reserva de responder del abuso de esta libertad en los casos determinados por la Ley.

Artículo 12o. La garantía de los derechos del hombre y del Ciudadano hace necesaria una fuerza pública; esta fuerza se instituye, pues, en beneficio de todos, y no para la utilidad particular de aquellos a quienes les es confiada.

Artículo 13o. Para el mantenimiento de la fuerza pública,

y para los gastos de la administración, es indispensable una contribución común; ésta debe ser repartida por igual entre todos los ciudadanos, en razón de sus posibilidades.

Artículo 14o. Los ciudadanos tienen derecho a comprobar, por sí mismos o por sus representantes, las necesidades de la contribución pública, a consentir en ella libremente, a vigilar su empleo, y a determinar su cuota, su base, su recaudación y su duración.

Artículo 15o. La sociedad tiene el deber de pedir cuentas de su administración a todo funcionario público.

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

Artículo 17o. Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, salvo cuando lo exija evidentemente la necesidad pública, legalmente comprobada, y a condición de una indemnización justa y previa". 57)

La Revolución Francesa en la obra historico-política de Alfred Aulard, llega a la conclusión: "La Revolución Francesa consiste en la Declaración de Derechos, redactada en 1789, completándose en 1793, efectuada por tentativas para su realización.

57) Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789-1989), edición conmemorativa, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1989, pp. 13-15.

"La Revolución Francesa, es como un ideal político y social, un ideal racional que los franceses han intentado realizar parcialmente y que luego los historiadores han tratado de confundir, sea con la aplicación a menudo incoherente que se le ha hecho de ello, sea con los acontecimientos provocados por los enemigos mismos de este ideal, con el propósito de abolirlo o de vedarlo". 58)

## E) LOS DERECHOS HUMANOS EN ESPAÑA

A raíz del movimiento revolucionario que se dió en el Antiguo Régimen Español, inicia en España por la existencia de un Estado Monárquico, sujeto a la autoridad del rey, en quien además recaían las potestades legislativa, ejecutiva y económica, dicho en otras palabras, la potestad de dictar leyes, de hacerlas ejecutar y la de imponer tributos, distribuirlos, proponer y llevar a cabo la prosperidad pública, que todo lo anterior en conjunto se le llama gobierno.

La consecuencia que originó la eliminación de las autoridades tradicionales de 1808, fue la instauración de la libertad de expresión, ilimitada, toda vez que no ejerció ningún tipo de control sobre la multitud de periódicos que se publicaban. Cabe mencionar que uno de los primeros decretos, fue precisamente el de fecha 10 de noviembre del año de 1810, donde se declara el derecho de los españoles a la libre expresión de

58) A. Aulard. Historie Politique de la Revolution Francaise, p. 782.

sus ideas, aunque se limitaba que los escritos sobre materia religiosa siguieran necesitando la autorización previa de la junta ordinaria, constituyéndose una junta suprema censora con delegaciones provisionales, las cuales actuarían simultáneamente como tribunal de garantía en relación con los escritos denunciados, para que éstas rindieran su calificación correspondiente.

La gestión de la Constitución de Cádiz, comprendida entre el 24 de septiembre de 1810 al 19 de marzo de 1812, se recuerda en la historia política de España, toda vez que en este movimiento, la monarquía absoluta que se encontraba en su cenit a fines del siglo XVIII sufre violenta transformación, para dar paso a la monarquía constitucional con una tendencia democrática y liberal. Dados estos hechos, es válido que en España se hable y se haga distinción entre el antiguo y el nuevo régimen, y por ende plantear si esta crisis en España es reflejo de algún movimiento europeo. "Las Cortes de Cádiz fueron una réplica incruenta de la Revolución Francesa; ya que la Constitución de 1812 glosó y hasta tradujo artículos enteros de la Constitución Francesa de 1791". 59)

Es curioso advertir, que en muchos de los casos fueron más las formas o letras de los textos que se imitó más flagrantemente. Ahora la potestad suprema se le denominaba soberanía

59) Sánchez Agesta, Luis. Historia del Constitucionalismo Español, p. 51.

nacional. Los constituyentes liberales de Cádiz, denunciaban como ominosa, la comparación en la obra de las Cortes de Cádiz y la Revolución Francesa, por su comportamiento y más aún se les acusó de francesismo, no porque hayan copiado o traducido los artículos de la Constitución Francesa, sino porque tradujeron al francés problemas e instituciones netamente españoles.

Alcalá Galiano, siendo miembro activo de la Junta Central, y asiduo lector de Voltaire, Rosseau y Montesquiu, los cuales influyeron en su forma de pensar, reproduce párrafos de un folleto que se publicó en aquél entonces, en donde se afirma que el político debe buscar en los principios generales de justicia y convivencia, básicamente los derechos sagrados e imprescriptibles del hombre, así como el fundamento de toda autoridad y de toda legislación.

Los ideales de Rosseau que se publicaron en España tuvieron gran aceptación, al grado de que sus obras trascendieron en la vida política de España; "el Contrato Social como fundamento del orden político y de la soberanía nacional; la idea de igualdad como eje del pensamiento democrático y la concepción de la ley como expresión de la voluntad general". 60)

Este principio de igualdad de Rosseau, se refiere al origen de las desigualdades humanas, halló en las Cortes de Cádiz su punto crucial en el decreto por el cual se dicta la supresión de señoríos señalando en una de sus partes: "Que los hom

60) Ibidem..., p. 52.

bres y señaladamente los españoles, no toleran con paciencia - ver disfrutar a otros de prerrogativas y privilegios, y por todos los medios buscan la ocasión de conseguir iguales distinciones o de destruir aquellas que no gozan". 61) A la aprobación de este decreto las Cortes de Cádiz se fundan en un espíritu de igualdad no popular, sino nobiliaria.

En sesión de la Junta Central, el diputado García Herberos proclama que la Constitución feudal, es pesado lastre para la nueva soberanía nacional y considera que "La nación debe recuperar sus derechos inherentes e imprescriptibles; así se acabarán los derechos feudales y los señoríos particulares; no habrá cotos ni montes; no habrá señores de horca y cuchillo y se será todo basallaje". 62) Una vez concluido el debate, queda un cierto acuerdo sobre la igualdad esencial de todos los hombres.

Uno de los magistrados que se distinguió en la Junta Central básicamente por sus nobles pensamientos sobre la libertad del pueblo español fue Jovellanos, quien dirigió el siguiente discurso: "La voluntad de todos los padres de familia, que habitan los bastos continentes de una y otra España va a ser declarada en este congreso, el más grande, el más libre, el más espectable que pudo cambiarse para forjar el destino de la nación tan ultrajada y oprimida en su libertad, como magnánima y constante en el empeño de defenderla. Creía que mi patria por

61) *Ibidem...*, p. 56.

62) *Ibidem...*, p. 60.



sí sola podía restablecer y mejorar nuestra constitución violada y destruida por el despotismo y el tiempo: Reducir y perfeccionar nuestra embrollada legislación, para asegurar con ella la libertad política de los ciudadanos; abrir y dirigir las -- fuentes de la institución nacional, mejorando la educación y -- la riqueza pública, desterrar tantos desordenes, corregir tantos abusos, reparar tantos agravios, y enjugar tantas lágrimas como había causado la arbitrariedad de los pasados gobiernos y el insolente despotismo del último reinado". 63) En esta apelación el magistrado Jovellanos expresaba a sus compatriotas, los verdaderos sentimientos de su era que deseaban ver cumplidos los esfuerzos y fortaleza de las Cortes.

La Constitución de España, se promulga el 19 de marzo de 1812, siendo el texto legal que define al nuevo régimen de conformidad con las aspiraciones de la burguesía revolucionaria. Y que de acuerdo con la filiación liberal, contiene distribuidamente a lo largo de sus artículos, una declaración de derechos del ciudadano, contempladas principalmente en el Capítulo I, cuyo texto es referente a la Nación Española y de los Españoles, relata que "La Nación Española es libre e independiente y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona (artículo 2o.)". 64)

63) Arguelles, Agustín. Examen Histórico de la Reforma Constitucional de España. p. 249.

64) De Esteban, Jorge. Constituciones Españolas y Extranjeras, Vol. I. p. 81.

Por otro lado señala, que "la soberanía reside esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales (artículo 3o.) 65), y olvidándose completamente de los cartabones nobiliarios o de la Corona. Por lo que se refiere a los individuos el artículo 5o. precisa, "que todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas, y los hijos de éstos, haciendo mención en su segundo párrafo, acerca de la situación de los extranjeros inspirados indudablemente en la Declaración de los Derechos Humanos".

65) Ibidem..., p. 82.

## CAPITULO III

LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO A TRAVES  
DE SUS CONSTITUCIONES

La efectiva protección de los derechos del hombre, representa desde tiempos inmemoriales, los más caros ideales y al mismo tiempo, uno de los grandes problemas de la humanidad. -- Por otra parte, abordar este problema es una tarea triste por lo que se refiere a las carencias populares, los anhelos de libertad y los reclamos de igualdad y justicia social que motivaron a nuestras pasadas gestas revolucionarias. La gran mayoría de los documentos constitucionales elaborados en el México insurgente e independiente, contenían un repertorio poco más o menos amplio por lo que se refiere a los derechos del hombre, de espíritu y orientación puramente liberal individualista. -- Sin embargo no se olvida que los principales escritos y documentos de la corriente liberal democrática, integrada por el sector moderado y por el grupo radical de Chilpancingo y Apatzingan, documentos entre los cuales cabría destacar el bando de Hidalgo de diciembre de 1810, el proyecto de Rayón de 1811, el bando de Morelos y sus sentimientos de la Nación de enero y

octubre de 1814 respectivamente. En sí el devenir histórico - de México a través de sus diversas constituciones, originadas por sus grandes idealistas, las cuales han precisado los derechos del hombre, siendo tarea difícil en su integración jurídico-política, toda vez que han sido diversos los principios que se han recolectado de estas mismas, y que básicamente se expondrá por lo que a la materia de derechos humanos corresponde.

#### A) CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN DE 1814

Sancionada en Apatzingán el día 22 de octubre de 1814, -- siendo su verdadera denominación "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", de este decreto que consuetudinariamente se la ha llamado constitución, resulta difícil definir quien o quiénes fueron los autores. Don Antonio -- Martínez Baez, persona dedicada a la investigación de los as-- pectos de la historia mexicana por lo que se refiere a sus -- ideas políticas, apunta: "Por la naturaleza misma política, que tiene toda constitución del estado y por el carácter polémico de la ley fundamental, ésta surge siempre mediante un acto revolucionario por un cambio violento de las instituciones jurídicas y políticas". 66)

66) Conferencias con motivo del X Aniversario de la Generación de Abogados de la Universidad de Guadalajara, 1963, p. -- 106.

La trascendental importancia de los ensayos legislativos y políticos de Don José María Morelos y Pavón, es de que estos documentos preceden a la sanción de la ley fundamental de 1814, girando instrucciones a sus subordinados para "Normar su conducta en las regiones que fueron ocupadas desde el 16 de noviembre de 1810, hasta el decreto de 13 de octubre de 1811, que, - con motivo de la rebelión de Tabares y David y ante el peligro de que la guerra agravara aún más el odio racial; expidió Morelos en Tecpan todos estos documentos que son un semillero de - información de las ideas políticas del Siervo de la Nación". 67)

Otra de las influencias para la creación de esta Constitución fueron los comentarios de Don Ignacio de Rayón conocidos como "Elementos Constitucionales", en donde describe en su proyecto de constitución, que sus principios enunciados, pueden y deben arrojar alguna luz en su elaboración. De especial forma, son considerados los veintitres puntos presentados por Morelos en Sesión inaugural del Congreso de Chilpancingo muy propiamente conocidos como "Sentimiento de la Nación", -y que dichos los transcribere a la finalización de es este inciso-, en esta obra de Morelos se manifiesta que era conocedor de la forma de pensar de Rousseau, en donde resalta el punto quinto de su obra en donde señala "La Soberanía dimana inmediatamente del pueblo", en los puntos 12, 13 y 14, abarca la tesis de lo ex-

67) Alcalá Zamora, Niceto. Veinte Años de Evolución de los Derechos Humanos, p. 69.

presado en el Contrato Social; en los puntos 15, 16, 17 y 22, se plasman los derechos del hombre en la Declaración Francesa, que en su mayor parte aparecerían en el Decreto.

Cuando Morelos dicta su proyecto a Quintana Roo, este -- afirmó: "Entonces, a su modo incorrecto y sembrado de modismos y aún de faltas de lenguaje, desenvolví a mis ojos sus creencias sobre derechos del hombre, división de poderes, separación de la Iglesia y del Estado, libertad de comercio y todos esos admirables conceptos que se reflejaban en la Constitución de Chilpancingo". 68) Según dicho de Morelos, se desprende -- que fueron: Quintana Roo, Bustamante y Herrera quienes forma-- ron y redactaron la Constitución de 1814, siendo el propio Morelos quien interviene en sus últimos artículos y dando a los comisionados algunos numeros de El Espectador Sevillano y de -- la Constitución de Cádiz.

Es evidente que en algunos aspectos se encuentran influencias de las Declaraciones de los Estados Unidos de América y -- Francia, ya que los constituyentes de Cádiz tuvieron como ins-- piración las mencionadas declaraciones, siendo sin duda alguna también inspiración de Morelos para que convocara al Congreso al impulso de la redacción de una ley fundamental, aún siendo esta provisional, esperando obtener la independenciam para la -- formulación de la definitiva.

Cabe señalar las virtudes de esta ley fundamental, siendo

68) Teja Zabre, Alfonso. Vida de Morelos, p. 185.

que fue elaborada por un grupo de hombres sin experiencia política, en medio de adversidades e incluye en su articulado o -- contenido un verdadero catálogo de Derechos del Hombre, careciendo de esto la Constitución de Cádiz de 1812, ni la Estadouidense de 1776, toda vez que los derechos humanos se consiguieron con excesiva posterioridad, en 1791, en las primeras enmiendas a la Constitución. Ahora en las constituciones de nuestro país, tanto de 1824 y 1843, tampoco se consigna una enumeración metódica de un catálogo, encontrándose estos derechos disseminados, en el cuerpo de las leyes fundamentales, siendo hasta la constitución de 1857 cuando es consignado en un capítulo especial la protección a los derechos del Hombre.

Artículo 1o. Que la América es libre e independiente de España y de toda otra Nación, Gobierno o Monarquía, y que así se sancione, dando al mundo las razones.

Artículo 2o. Que la Religión Católica sea la única, sin tolerancia de otra.

Artículo 3o. Que todos sus ministros se sustenten de todos y sólo los diezmos y primicias, y el pueblo no tenga que pagar más obviaciones que las de su devoción y ofrenda.

Artículo 4o. Que el dogma sea sostenido por la jerarquía de la Iglesia, que son el Papa, los Obispos y los Curas, porque se debe: arrancar toda planta que Dios no plantó: OMINIS PLANTATIS QUAM NOM PLANTABIR PATER MEUS CELESTIS CRADICABITUR Mat. Cap. XV.

Artículo 5o. La Soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las Provincias, sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad.

Artículo 6o. (En todas las reproducciones, no existe el artículo de este número).

Artículo 7o. Que funcionarán cuatro años los vocales, -- turnándose, saliendo los más antiguos para que ocupen el lugar los nuevos electos.

Artículo 8o. La dotación de los vocales, será una congrua suficiente y no superflua, y no pasará por ahora de ocho mil pesos.

Artículo 9o. Que los empleos los obtengan sólo los americanos.

Artículo 10o. Que no se admitan extranjeros, si no son -- artesanos capaces de instruir y libres de toda sospecha.

Artículo 11o. Que la patria no será del todo libre y nuestra, mientras no se reforme el gobierno, abatiendo al tiránico, substituyendo el liberal y echando fuera de nuestro suelo al -- enemigo español que tanto se ha declarado contra esta Nación.

Artículo 12o. Que como la buena ley es superior a todo -- hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre que mejo



re sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.

Artículo 13o. Que las leyes generales comprendan a todos sin excepción de cuerpos privilegiados, y que éstos sólo lo sean en cuanto el uso de su ministerio.

Artículo 14o. Que para dictar una ley se discuta en el Congreso y decida a pluralidad de votos.

Artículo 15o. Que la esclavitud se prescriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano de otro, el vicio y la virtud.

Artículo 16o. Que nuestros puertos se franqueen a las naciones extranjeras amigas, pero que éstas no se internen al reino por más amigas que sean, y sólo haya puertos señalados para el efecto, prohibiendo el desembarco en todos los demás señalando el 10% u otra gabela a sus mercancías.

Artículo 17o. Que a cada uno se les guarden las propiedades y respetos en su casa como en un asilo sagrado señalando penas a los infractores.

Artículo 18o. Que en la nueva legislación no se admitirá la tortura.

Artículo 19o. Que en la misma se establezca por la ley Constitucional la celebración del día 12 de diciembre en todos los pueblos, dedicado a la patrona de nuestra libertad, María Santísima de Guadalupe, encargando a todos los pueblos, la devoción mensual.

Artículo 20o. Que las tropas extranjeras o de otro reino no pisen nuestro suelo, y si fuere en ayuda, no estarán donde la Suprema Junta.

Artículo 21o. Que no hagan expediciones fuera de los límites del reino, especialmente ultramarinas, pero que no son de esta clase, propagar la fé a nuestros hermanos de tierra -- dentro.

Artículo 22o. Que se quite la infinidad de tributos, pechos e imposiciones que más agobian, y se señale a cada individuo un cinco por ciento de sus ganancias, u otra carga igual - ligera, que no oprima tanto, como la alcabala, el estanco, el tributo y otros, pues con esta corta contribución, y la buena administración de los bienes confiscados al enemigo, podrá llevarse el peso de la guerra y honorarios de empleados.

Artículo 23o. Que igualmente se solemnice el día 16 de - septiembre todos los años, como el día aniversario en que se - levantó la voz de la independencia y nuestra santa libertad comenzó, pues en ese día fue en el que se abrieron los labios de la Nación para reclamar sus derechos y empuñó la espada para - ser oída, recordando siempre el mérito del gran héroe el señor don Miguel Hidalgo y Costilla y su compañero, don Ignacio Allen de.

Chilpancingo, 14 de septiembre de 1913. José María Morelos".69)

69) Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. edición conmemorativa. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1989, pp. 17 y 19.

## B) CONSTITUCIÓN DE 1836

Esta Constitución, también se le denomina "Las Siete Leyes Constitucionales", siendo el modelo de una de las grandes tendencias que dividieron a nuestros compatriotas en nuestra historia, siendo poco lo que respecta de su documentación así como de las personas que intervienen en su redacción.

El ínclito maestro constitucionalista y amparista, don Alfonso Noriega Cantú, manifiesta: "Es necesario recordar que - infortunadamente los antecedentes necesarios para conocer los fundamentos doctrinales de la Constitución de 1836, así como - de las actas de discusiones en el seno de los Constituyentes y, en general, los documentos oficiales respecto de la preparación del proyecto y discusión del mismo, no existen y por lo - tanto, la investigación de este momento de nuestra historia política constitucional, debe llevarse a cabo mediante el examen de fuentes de información indirecta y de no muy rico contenido".

"No obstante esta deplorable circunstancia se ha conservado un interesante folleto redactado por Tagle, con el fin de - refutar a los editores de un periódico de la época -el anteojo-, las objeciones que hicieron al texto del proyecto de la primera ley fundamental, que contenía precisamente lo que los autores del mismo llamaron "Los Derechos del Mexicano". En este folleto encontramos antecedentes y datos precisos sobre los

derechos individuales, su naturaleza, su extensión y carácter".70)

Los que impugnaban a Tagle, afirmaban que: "Los hombres vi vían aislados y para formar la sociedad se desprenden del todo o parte de sus derechos para asegurar otros". 71) A esta refu tación la contestación de Tagle fué: "Que ni el mismo patriarca de los anarquistas, Juan Jacobo Rousseau, se atrevió a afirmar que existían derechos inherentes al hombre aislado, solitaria- mente considerados, ya que la verdad era que tales derechos co rresponden al hombre, debido a una noble relación que el mismo tiene; una con Dios y otra con sus semejantes". 72)

De la examinación de la cuestión sobre el derecho de insu rrección, es referente al derecho de petición individual y no - colectivo, con respecto a lo perteneciente al bien particular - de cada uno, así afirma que este derecho no se puede prohibir a nadie, toda vez que es un derecho natural y aprovecha para con signar lo que el entiende por el derecho de felicidad: "...Por que es consecuencia necesaria del derecho natural y de perfec cionarse y de proveer cada quien a su bienestar y felicidad". 73)

70) Alcalá Zamora, Niceto. Veinte Años de Evolución de los De- rechos Humanos. p. 101.

71) Ibidem...., p. 101.

72) Ibidem...., p. 101.

73) Sánchez de Tagle, Francisco Manuel. Refutación de las Espe- cies, vertidas en los número 21-23 del periódico "el anteo- jo" contra el proyecto de la ley constitucional que presen- tó al Congreso la Comisión de Reorganización, México, "Im- prenta el Aguila" 1835, p. 6.

La Constitución de 1836, tuvo una vigencia por demás transitoria, pues rigió la vida de la Nación de 1836-1843, en donde diversos y por demás hechos políticos provocan su derogación y la adopción de una nueva ley fundamental con el apelativo de "Bases Orgánicas", siendo de tendencia conservadora y --centralista en donde no se localiza capítulo alguno que puntualice a los derechos del hombre.

Al triunfo de las tendencias liberales y federalistas se promulga el Código Político, el cual se conoce con la denominación de: "Actas de Reformas de 1847" que fué formado en su totalidad por hombres celebres de nuestra política. Por primera vez se cimenta en este Código Político el Estado Mexicano sobre la base del individualismo liberal, haciendose una declaración solemne de que los derechos del hombre eran la base y objeto de las instituciones sociales, dando como creación con fecha 5 de marzo de 1847 en la ciudad de San Luis Potosí, la Procuraduría de Pobres, recomendada por el Licenciado Ponciano --Arriaga, siendo considerada esta una figura semejante al arquetipo sueco Ombudsman.

### C) CONSTITUCIÓN DE 1857

El antecedente de esta Constitución, es la lucha armada --entre Republicanos y Liberales, así como los enemigos de la Reforma, conocidos comunmente como conservadores, apoyados por --

el Clero, influyendo este que el fanatismo y la pasión, fomentó odios, a extremos que aún siendo católicos se les negaba la impartición de los sacramentos, amenazados con ser excomulgados.

"El jurisconsulto Ramón Rodríguez afirma que la Constitución de 1857, produjo realmente disturbios y revueltas de diverso carácter y de muy distintas tendencias, explicando que los que deseaban el progreso y la libertad y aceptaban todas sus consecuencias, - no estaban satisfechos con los preceptos constitucionales que proclamaban un progreso trunco y libertades a medias". 74)

A la victoria de los demoliberales e individualistas, se produce la Constitución de 1857, en donde se estructura nuestra organización jurídico-política sobre la plataforma del sistema federal. En el capítulo I de esta Constitución, es declarado el principio fundamental de que los derechos del hombre - eran el objeto y la base de las instituciones sociales, plasmándose un catálogo de estos derechos, los cuales a continuación mencionaré:

"Artículo 12o. No hay ni se reconocen en la República títulos de nobleza ni prerrogativas, ni honores hereditarios. - Sólo el pueblo, legítimamente representado, puede decretar recompensas en honor de los que hayan prestado o prestaren servicios eminentes a la patria o a la humanidad.

Artículo 14o. No se podrá expedir una ley retroactiva. - Nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas -- con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él por el

tribunal que previamente haya establecido la ley.

Artículo 15o. Nunca se celebrarán tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país en donde cometieron el delito la condición de esclavos; ni convenios ni tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos - que esta Constitución otorga al hombre y al ciudadano.

Artículo 16o. Nadie puede ser molestado en su persona, - familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de -- mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde la - causa legal del procedimiento. En el caso de delito in fraganti, toda persona puede aprehender al delincuente y a sus cóm-plices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad - inmediata.

Artículo 17o. Nadie puede ser preso por deudas con carácter puramente civil. Nadie puede ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia. Esta será gratuita, quedando en conse--cuencia abolidas las costas judiciales.

. Artículo 28o. No habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, a los privilegios, que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna - mejora.

Artículo 101o. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite;

- I. Por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales.
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados.
- III. Por las leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Artículo 102o. Todos los juicios de que habla el artículo anterior, se seguirán a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas de orden jurídico que determinará una ley. La sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso sin hacer ninguna declaración general respecto a la ley o acto que lo motivare". 75)

75) Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, edición conmemorativa. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1989, p. 31.



## CAPITULO IV

LA CONSTITUCION DE 1917;  
LOS DERECHOS HUMANOS Y EL OMBUDSMAN

Dados los inicios a la Constitución Mexicana de 1917, en donde se plasman más acertadamente los derechos humanos, y así mismo una figura semejante al ombudsman sueco; de aquellos días del año de 1916, en donde se lucha por una nación más democrática y popular que ante todo salvaguarda aquellos derechos de que todos como mexicanos estábamos en pos de recibir, así; con fecha primero de diciembre de mil novecientos dieciseis se da por conducto del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión el proyecto de Constitución, el cual se entrega con las siguientes palabras:

"Ciudadanos diputados:

Una de las más grandes satisfacciones que he tenido hasta hoy, desde que comenzó la lucha, que, en mi calidad de gobernador constitucional del Estado de Coahuila inicié contra la usurpación del Gobierno de la República, es la que experimento en estos momentos, en que vengo a poner en vuestras manos en cumplimiento de una de las promesas que en nombre de la revolución

hice en la heroica ciudad de Veracruz al pueblo mexicano: el - proyecto de Constitución reformada, proyecto en el que estan - contenidas todas las reformas políticas que en la experiencia de varios años, y una observación atenta y detenida, me han su gerido como indispensables para cimentar, sobre las bases sólidas, las instituciones, al amparo de las que deba y pueda la - nación laborar últimamente por su prosperidad, encauzando su - marcha hacia el progreso por la senda de la libertad y del de - recho; porque si el derecho es el que regulariza la función de todos los elementos sociales, fijando a cada uno de su esfera de acción, ésta no puede ser en manera alguna provechosa, si - en el campo que debe ejercitarse y desarrollarse, no tiene la espontaneidad y la seguridad, sin las que carecerían del ele - mento que, coordinando las aspiraciones y las esperanzas de todos los miembros de la sociedad, los llevan a buscar en el bien de todos la prosperidad de cada uno, estableciendo y realizando el gran principio de la solidaridad, sobre el que deben degcansar todas las instituciones que tienden a buscar y realizar el perfeccionamiento humano.

"La Constitución Política de 1857, que nuestros padres -- nos dejaron como legado precioso, a la sombra de la cual se ha consolidado la nacionalidad mexicana; que entró en el alma popular con la guerra de Reforma, en la que se alcanzaron gran - des conquistas, y que fué la bandera que el pueblo llevó a los campos de batalla en la guerra contra la intervención, lleva - indiscutiblemente, en sus preceptos la consagración de los más

altos principios, reconocidos al fulgor del incendio que produjo la revolución más grande que presenci6 el mundo en las postrimerías del siglo XVIII, sancionados por la práctica constante y pacífica que de ellos se ha hecho por dos de los pueblos más grandes y más poderosos de la tierra: Inglaterra y los Estados Unidos.

"Más desgraciadamente los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de los principios generales que no procuraron llevar a la práctica, acomodándolos a las necesidades del pueblo mexicano para darles pronta y cumplida satisfacción; de manera que nuestro código político tiene en general - el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva.

"En efecto, los derechos individuales que la Constitución de 1857 declara que son la base de las instituciones sociales; que han sido consultados de una manera casi constante por los diversos gobiernos que desde la promulgación de aquella se han sucedido en la República; las leyes orgánicas del juicio de amparo ideado para protegerlos, lejos de llegar a un resultado pronto y seguro, no hicieron otra cosa que embrollar, la marcha de la justicia, haciendose casi imposible la actuación de los tribunales, no sólo de los federales, que siempre se vieron ahogados por el sinnúmero de expedientes, sino también de los comunes, cuya marcha quedó obstruída por virtud de los au-

tos de suspensión que sin tasa ni medida se dictaban.

Pero hay más todavía, el recurso de amparo, establecido con un alto fin social, pronto se desnaturalizó, hasta quedar, primero, convertido en arma política; y, después, en medio -- apropiado para acabar con la soberanía de los Estados; pues de hecho quedaron sujetos de la revisión de la Suprema Corte hasta los actos más insignificantes de las autoridades de aquéllos; y como ese alto tribunal, por la forma en que se designaban sus miembros, estaba completamente a disposición del jefe del Poder Ejecutivo, se llegó a palpar que la declaración de los derechos del hombre al frente de la Constitución Federal de 1857, no habría tenido la importancia práctica que de ella se esperaba. En tal virtud, la primera de las bases sobre que descansa toda la estructura de las instituciones sociales, fue ineficaz para dar solidez a éstas y adaptarlas a su objeto, que fue relacionar en forma práctica y expedita al individuo con el Estado y a éste con áquel, señalando sus respectivos límites dentro de los que debe desarrollarse su actividad, sin trabas de ninguna especie, y fuera de las que hace perturbadora y anárquica si viene de parte del individuo, o despótica y opresiva si viene de parte de la autoridad. Más el principio de que se acaba de hacer mérito a pesar de estar expresa y categóricamente formulado, no ha tenido, en realidad, valor práctico alguno, no obstante que el terreno del Derecho Constitucional es una verdad indiscutible. Lo mismo ha pasado exactamente -- con los otros principios fundamentales que informan la misma -

Constitución de 1857, los que no han pasado, hasta ahora, de ser una bella esperanza, cuya realización se ha burlado de una manera constante.

"Y, en efecto; la soberanía nacional, que reside en el -- pueblo, no expresa ni ha significado en México una realidad, -- sino poquísimas ocasiones, pues si no siempre, si casi, de una manera, rara vez interrumpida, el Poder público se ha ejercido, no por el mandato libremente conferido por la voluntad de la -- nación, manifestada en la forma que la ley señala, sino por im -- posiciones de los que han tenido en sus manos la fuerza públi -- ca para investirse a sí mismo investir a personas designadas -- por ellos, con el carácter de representantes del pueblo.

"Tampoco ha tenido cumplimiento y, por lo tanto, valor po -- sitivo apreciable, el otro principio fundamental claramente es -- tablecido por la Constitución de 1857, relativo a la división del ejercicio del Poder público, pues tal división sólo ha es -- tado, por regla general, escrita en la ley, en abierta oposi -- ción con la realidad, en la que, de hecho, todos los poderes -- han estado ejercidos por una sola persona, habiéndose llegado hasta el grado de manifestar, por una serie de hechos constan -- tes repetidos, el desprecio a la ley suprema, dándose sin el -- menor obstáculos al jefe del Poder Ejecutivo la facultad de le -- gislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido a esto la función del Poder Legislativo, el que de hecho quedó reduci -- do a delegar facultades y aprobar después lo ejecutado por vir -- tud de ellas, sin que haya llegado a presentarse el caso, ya -

no de que reprobese, sino al menos de que hubiese observación alguna.

"Igualmente, ha sido hasta hoy una promesa vana al precepto que consagra la federación de los Estados que forman la República Mexicana, estableciendo que ellos deben de ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras -- ocasiones; esta soberanía no ha sido más que nominal, porque -- ha sido el Poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél. Finalmente, ha sido también vana la promesa de la Constitución de -- 1857, relativa ha asegurar a los Estados la forma republicana, representativa y popular, pues a la sombra de este principio, que también es fundamental en el sistema de Gobierno federal -- adoptado para la nación entera, los poderes del Centro se han injerido en la administración interior de un Estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquéllos, o -- sólo se ha dejado que en cada Entidad Federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, casi invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que ha visto la nación desfilar en aquéllas.

"La historia del país, que vosotros habéis vivido en buena parte en estos últimos años, me prestaría abundantísimos datos para comprobar ampliamente las observaciones que dejo apuntadas; pero que aparte de que vosotros, estoy seguro, no las --

pondréis en duda, porque no hay mexicano que no conozca todos los escándalos causados por las violaciones flagrantes a la -- Constitución de 1857, esto demandaría exposiciones prolijas, - del todo ajenas al carácter de una reseña breve y sumaria, de los rasgos principales de la iniciativa que me honro hoy en - poner en vuestras manos, para que la estudiéis con todo el detenimiento y con todo el celo que de vosotros espera la nación, como el remedio a las necesidades y miserias de tantos años. - En la parte expositiva del decreto del 14 de septiembre del co rriente año, en el que se modificaron algunos artículos de las adiciones al Plan de Guadalupe, expedidas en la heroica Vera-- cruz el 12 de diciembre de 1914, expresamente ofreció el Go-- bierno de mi cargo que en las reformas a la Constitución de -- 1857, que indicaría ante este Congreso, se conservaría intacto el espíritu liberalde aquélla y la forma de Gobierno en ella - establecida; que dichas reformas sólo se reducirían a quitarle lo que la hace inaplicable, a suplir sus deficiencias, a disi par la oscuridad de algunos de sus preceptos, y a limpiarla de todas las reformas que no hayan sido inspiradas más que en las ideas de poderse servir de ella para entronizar la dictadura.

"No podré deciros que el proyecto que os presento sea una obra perfecta, ya que ninguna que sea hija de la inteligencia humana puede aspirar a tanto; pero creedme señores diputados, que las reformas que propongo son hijas de una convicción sincera, son el futuro de mi personal experiencia y la expresión de mis deseos hondos y vehementes porque el pueblo mexicano al

cance el goce de todas las libertades, la ilustración y progreso que le den lustre y respeto en el extranjero, y paz y bienestar en todos los asuntos domésticos.

"Siendo el objeto de todo Gobierno el amparo y protección del individuo, o sea de las diversas unidades de que se compone el agregado social, es incuestionable que el primer requisito que debe llenar la Constitución Política, tiene que ser la protección otorgada, con cuanta precisión y claridad sea dable, a la libertad humana, en todas las manifestaciones que de ella derivan de una manera directa y necesaria, como constitutivas de la personalidad del hombre.

"Partiendo de este concepto, que es el primordial, como es el que tiene que figurar en primer término, marcando el fin y objeto de la institución del Gobierno, se dará a las instituciones sociales su verdadero valor, se orientará convenientemente la acción de los poderes públicos y se terminarán hábitos y costumbres sociales y políticas, es decir: procedimientos de Gobierno que hasta hoy no han podido fundamentarse, debido a que si el pueblo mexicano no tiene la creencia en un pacto social en que repose toda la organización política, ni el origen divino de un monarca, señor de vidas y haciendas, si comprende muy bien que las instituciones que tiene, si bien proclaman altos principios no se amoldan a su manera de sentir y de pensar, y que lejos de satisfacer necesidades, protegiendo el pleno uso de la libertad, carecen por completo de vida, dominados, como han estado, por un despotismo militar enervan



te y por explotaciones inicuas, que han arrojado a las clases más numerosas a la desesperación y a la ruina.

"Ya antes dije que el deber primordial del Gobierno es facilitar las condiciones necesarias para la organización del derecho o, lo que es lo mismo, cuidar de que se mantengan intactas todas las manifestaciones de libertad individual, para que, desarrollándose el elemento social, pueda, a la vez que conseguirse la coexistencia pacífica de todas las actividades, realizarse la unidad de esfuerzos y tendencias en orden a la prosecución del fin común; la felicidad de todos los asociados.

"Por esta razón, lo primero que debe hacer la Constitución política de un pueblo, es garantizar, de la manera más amplia y completa posible, la libertad humana, para evitar que - el Gobierno, a pretexto del orden o de la paz, motivos que -- siempre alegan los tiranos para justificar sus atentados, tenga alguna vez de limitar el derecho y no respetar su uso íntegro, atribuyéndose la facultad exclusiva de dirigir la iniciativa individual y la actividad social, esclavizando al hombre y a la sociedad bajo su voluntad omnipotente.

"La Constitución de 1857 hizo, según antes he expresado, la declaración de que los derechos del hombre son la base y objeto de todas las instituciones sociales; pero, con pocas excepciones, no otorgó a esos derechos las garantías debidas, lo que tampoco hicieron las leyes secundarias, que no llegaron a castigar severamente la violación de aquéllas, porque sólo fijaron penas nugatorias por insignificantes que casi nunca se -

hicieron efectivas. De manera que sin temor de incurrir en -- exageración, puede decirse que a pesar de la Constitución mencionada, la libertad individual quedó por completo a merced de los gobernantes.

"El número de atentados contra la libertad y sus diversas manifestaciones, durante el período en que la Constitución de 1857 ha estado en vigor, es sorprendente; todos los días ha ha bido quejas contra los abusos y excesos de la autoridad, de -- uno a otro extremo de la República; y sin embargo de la genera lidad del mal y de los trastornos que constantemente ocasionaba, la autoridad judicial de la Federación no hizo esfuerzos -- para reprimirlo, ni mucho menos para castigarlo.

"La imaginación no puede figurarse el sin número de ampa-- ros por consignación al servicio de las armas, ni contra las -- arbitrariedades de los jefes políticos, que fueron, más que -- los encargados de mantener el orden, los verdugos del indivi-- duo y de la sociedad; y de seguro que causaría, ya no sorpresa, sino asombro, aún a los espíritus más despreocupados y más in-- sensibles a las desdichas humanas, si en estos momentos pudie-- ran contarse todos los atentados que la Autoridad Judicial Fede-- ral no quiso o no pudo reprimir.

"La simple declaración de derechos, bastante en un pueblo de cultura elevada, en que la sola proclamación de un princi-- pio fundamental de orden social y político, es suficiente para imponer respeto, resulta un valladar ilusorio donde, por una --

larga tradición y por usos y costumbres inveterados, la autoridad ha estado investida de facultades omnímodas, donde se ha atribuido poderes para todo y donde el pueblo no tiene otra cosa que hacer más que callar y obedecer.

"A corregir ese mal tienden las diversas reformas que el Gobierno de mi cargo propone, respecto a la sección primera -- del título primero de la Constitución de 1857, y abrigo la esperanza de que con ellas y con los castigos severos que el Código Penal imponga a la conculcación de las garantías individuales, se conseguirá que los agentes del poder público sean los que deben ser; instrumentos de seguridad social, en vez de ser lo que han sido, los opresores de los pueblos que han tenido la desgracia de caer en sus manos.

El artículo 20 de la Constitución de 1857 señala las garantías que todo acusado debe tener en un juicio criminal; pero en la práctica esas garantías han sido enteramente ineficaces, toda vez que, sin violarlas literalmente, al lado de ellas se han seguido prácticas verdaderamente inquisitoriales que dejan por regla general a los acusados sujetos a la acción arbitraria y despótica de los jueces y aún de los mismos agentes o escribientes suyos.

"El artículo 21 de la Constitución de 1857 dió a la autoridad administrativa la facultad de imponer como corrección -- hasta quinientos pesos de multa, o hasta un mes de reclusión -- en los casos y modo que expresamente determine la ley, reservando a la autoridad judicial la aplicación exclusiva de las --

penas propiamente tales.

"Este precepto abrió una anchísima puerta al abuso, pues la autoridad administrativa se consideró siempre en posibilidad de imponer sucesivamente y a su voluntad, por cualquiera - falta imaginaria, un mes de reclusión, mes que no terminaba en mucho tiempo.

"La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces que, ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando, en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley.

"Con la institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada; porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige.

"El Poder Legislativo tiene, incuestionablemente, el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos -- del Gobierno, a fin de llenar debidamente su cometido, tomando todas las medidas que juzgue convenientes para normalizar la acción de aquél; pero cuando la investigación no debe ser meramente informativa, para juzgar de la necesidad e improcedencia

de una medida legislativa, sino que afecta a un carácter meramente judicial, la reforma faculta tanto a las Cámaras como al mismo Poder Ejecutivo, para excitar a la Suprema Corte a que comisione a uno o algunos de sus miembros, o a un magistrado de Circuito, o a un juez de Distrito, o a una comisión nombrada por ella para abrir la averiguación correspondiente, únicamente para esclarecer el hecho que se desea conocer; cosa que indiscutiblemente no podrían hacer los miembros del Congreso, los que de ordinario tenían que conformarse con los informes - que quisieran rendirles las autoridades inferiores.

Del anterior enunciado se enfoca una figura semejante al ombudsman sueco, -siendo esto una de las conclusiones principales que más adelante señalaré, y que precisamente debería -- emanar del poder legislativo-.

"Cuando las luchas de Independencia rompieron las ligaduras que ataban a esos pueblos a la metrópoli, deslumbrados con la grandiosidad de la Revolución Francesa, tomaron para sí todas sus reivindicaciones, sin pensar que no tenían hombres que los guiasen en tan ardua tarea, y que no estaban preparados para ella. Las costumbres de gobierno no se imponen de la noche a la mañana; para ser libre no basta quererlo, sino que es necesario saberlo ser.

A mi juicio, lo más sensato, lo más prudente y a la vez - lo más conforme con nuestros antecedentes políticos, y lo que nos evitará andar haciendo ensayos con la adopción de sistemas extranjeros propios de pueblos de cultura, de hábitos y de orí

genes diversos del nuestro, es, no me cansaré de repetirlo, -- constituir el Gobierno de la República respetando escrupulosamente esa honda tendencia a la libertad, a la igualdad y a la seguridad de sus derechos, que siente el pueblo mexicano. Por que no hay que perder de vista, y sí, por el contrario, tener constantemente presente, que las naciones, a medida que más -- avanzan, más sienten la necesidad de tomar su propia dirección para poder conservar y ensanchar su vida, dando a todos los -- elementos sociales el goce completo de sus derechos y todas -- las ventajas que de ese goce resulten, entre otras, el auge p<sub>o</sub> deroso de la iniciativa individual.

"Este progreso social es la base sobre la que debe esta-- blecerse el progreso político; porque los pueblos se persuaden fácilmente de que el mejor arreglo constitucional, es el que -- más protege el desarrollo de la vida individual y social, fundado en la posesión completa de las libertades del individuo, bajo la ineludible condición de que éste no lesione el derecho de los demás.

"Señores diputados, no fatigaré por más tiempo vuestra -- atención, pues larga y cansada sería la tarea de hablaros de -- las demás reformas que contiene el proyecto que tengo la honra de poner en vuestras manos, reformas todas tendientes a asegu-- rar las libertades públicas por medio del imperio de la ley, a garantizar los derechos de todos los mexicanos por el funciona-- miento de una justicia administrada por hombres probos y aptos, y a llamar al pueblo a participar, de cuantas maneras sea posi--

ble, en la gestión administrativa.

"El Gobierno de mi cargo cree haber cumplido su labor en el límite de sus fuerzas, y si en ello no ha obtenido todo el éxito que fuera de desearse, esto debe atribuirse a que la empresa es altamente difícil y exige una atención constante que me ha sido imposible consagrarle, solicitando, como he estado constantemente, por las múltiples dificultades a que he tenido que atender.

"Toca ahora a vosotros coronar la obra, a cuya ejecución espero os dedicaréis con toda la fé, con todo el ardor y con todo el entusiasmo que de vosotros espera vuestra patria, la que tiene puesta en vosotros sus esperanzas y aguarda ansiosa el instante en que le deis instituciones sabias y justas.

"Querétaro, Gro., 10. de diciembre de 1916". 76)

#### A) APARICIÓN DE LA INSTITUCIÓN OMBUDSMAN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Por lo que respecta a este punto, haré una breve semblanza en lo que se refiere a la exposición de motivos de don Venustiano Carranza en la entrega del proyecto de Constitución - presentado ante el Congreso de la Unión con fecha primero de -

76) Diario de los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro 10. de diciembre de 1916, Período Unico Tomo I No. 12 pp. 260 a 270.





de una medida legislativa, sino que afecta a un carácter meramente judicial, la reforma faculta tanto a las Cámaras como al mismo Poder Ejecutivo, para excitar a la Suprema Corte a que - comisione a uno o algunos de sus miembros, o a un magistrado - de Circuito, o a un juez de Distrito, o a una comisión nombrada por ella para abrir la averiguación correspondiente, únicamente para esclarecer el hecho que se desea conocer; cosa que indiscutiblemente no podrían hacer los miembros del Congreso, los que de ordinario tenían que conformarse con los informes - que quisieran rendirles las autoridades inferiores.

Esta es la oportunidad, de tocar una cuestión que es casi seguro se suscitare entre vosotros, ya que en los últimos años se ha estado discutiendo, con el objeto de hacer aceptable, -- cierto sistema de gobierno que se recomienda como infalible, - por una parte, contra la dictadura, contra la anarquía, entre cuyos extremos han oscilado constantemente, desde su independencia, los pueblos latinoamericanos, a saber: el régimen parlamentario. Creo no sólo conveniente, sino indispensable, decir, aunque sea someramente, los motivos que he tenido para no aceptar dicho sistema, entre las reformas que traigo al conocimiento de vosotros". 77)

"Artículo 97.- .....

.....

Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación -

nombrar magistrados de Circuito y jueces de Distrito supernumerarios que auxilien las labores de los tribunales o juzgados - donde hubiere recargo de negocios, a fin de obtener que la Administración de Justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros o algún juez de Distrito o magistrado de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigue la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal.

.....

.....

.....

.....". 78)

Inmersa en la exposición de motivos antes transcrita, se deriva la justificación o naturaleza jurídica de la figura del Ombudsman que aunque no delimitada ni expresada en forma clara, se nota la avanzada teoría, dentro de la declaración de las garantías individuales o derechos del hombre, de aceptar judicialmente a aquél, dejando constancia en tal aspecto; de lo --

78) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917 por don Venustiano Carranza.

avanzado del "querer" del Constituyente, al implantar un órgano de supervisión sobre los actos a ejercer por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación -POR PRIMERA VEZ- al facultar tanto a las Cámaras como al Poder Ejecutivo para excitar a ésta a comisionar a alguno o algunos de sus miembros, o a un Magistrado de Circuito o a un Juez de Distrito o a una comisión nombrada por ella para abrir una averiguación únicamente para esclarecer el hecho que se desea conocer. Seguramente hechos anticonstitucionales. Lo anterior quedó de inicio, plasmado en el tercer párrafo del artículo 97 de la Constitución Federal de 1917, pero aún más cuando expresamente se facultó al máximo Tribunal de la Nación a:

" ..... DESIGNAR UNO O VARIOS COMISIONADOS ESPECIALES, CUANDO ASI LO JUZGUE CONVENIENTE O LO PIDIERE EL EJECUTIVO FEDERAL, O ALGUNA DE LAS CAMARAS DE LA UNION, O EL GOBERNADOR DE ALGUN ESTADO, UNICAMENTE PARA QUE AVERIGUE LA CONDUCTA DE ALGUN JUEZ O MAGISTRADO FEDERAL O ALGUN HECHO O HECHOS QUE CONSTITUYAN LA VIOLACION DE ALGUNA GARANTIA INDIVIDUAL, O LA VIOLACION DEL VOTO PUBLICO O ALGUN OTRO DELITO CASTIGADO POR LA LEY FEDERAL.

Queda pues manifiesto el espíritu de ombudsman judicial - el que por primera vez aparece en nuestra máxima legislación.

Con posterioridad la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que no podría involucrarse en materia política pues no era en realidad el espíritu de formación de tan alto Tribunal pero en cambio se ejerció su función de ombudsman al

dejar constancia de su intervención en los tan desagradables - hechos acaecidos en la Ciudad de León Guanajuato en el mes de enero del año de 1946 en la tristemente celebre "matanza de -- León", toda vez por que así lo relata el informe anual del entonces Presidente de ese alto Tribunal don Salvador Urbina en su informe de fecha 31 de enero de ese mismo año de 1946 ante el Pleno.

Por otro lado es indispensable hacer remembranza del acontecimiento que en líneas anteriores me he referido, donde esta facultad otorgada constitucionalmente produjo resultados por -- demás positivos, cuando precisamente el Partido Acción Nacional por conducto de sus integrantes plantearon los trágicos - acontecimientos ocurridos y suscitados en la Ciudad de León -- Guanajuato en los días de enero del año de 1946, donde se manifestó la intervención de las fuerzas armadas teniendo resultados funestos y un sinnúmero de heridos, que conmovieron a la - sociedad y la alarmaron. Por determinación de una mayoría de veinte ministros, en contra de un desidente, y por conducto -- del estudio de un Constituyente, Constitucionalista y Ministro del propio máximo Tribunal, Hilario Medina, se analizó la sustancia, el espíritu así como el alcance del multicitado artículo 97, asegurándose, no obstante que había que reiterar la antecesora tradición de la Corte, sobre mezclarse en asuntos políticos para no disminuir su prestigio por lo que respecta a - sus funciones de impartición de justicia y sobre todo para no entorpecer la política activa y agitaciones por parte de los -

partidos, siendo el caso la simple facultad de averiguar, toda vez que "es diversa de la facultad de decisión que usa al funcionar normalmente", las circunstancias particulares que se detallaron en el dictamen correspondiente resalta la indebida intervención de la fuerza armada, que implicaba la imperiosa necesidad de mandar e instaurar la práctica de una investigación, que tendría como finalidad establecer si hubo violación a las garantías individuales, al voto público y sobre todo a la ley fundamental. De los anteriores conceptos que he expuesto, correspondiente al informe que rindió el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo en ese entonces don Salvador Urbina, del año en que se suscitaron estos acontecimientos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, asignó para la investigación de estos hechos a los comisionados especiales en uso de la facultad que le otorgaba el multicitado numeral constitucional, los cuales se trasladaron a la Ciudad de León Guanajuato, y rindieron su informe fechado el día 31 de enero de 1946, informe que resolvió el Pleno de dicho máximo Tribunal - en el que enunció que existían datos bastantes que presumían - que en dichos sucesos hubo violaciones de garantías individuales y del voto público, así como la comisión de delitos de la esfera federal, de esta manera se envió al Presidente de la República la resolución correspondiente acompañada de los anexos comprobatorios, solicitándole al mismo titular del Ejecutivo - Federal comunicara al Gobernador del Estado de Guanajuato, y a

los peticionarios de la investigación, el acuerdo respectivo - que fue aprobado por unanimidad de quince votos.

De lo anterior quiero poner de manifiesto que la recomendación y consecuencias fueron trascendentes y a fondo y que -- obligaron a tomar determinaciones políticas y jurídicas, para sancionar a los culpables de la tristemente conocida "Matanza de León".

Desde aquellos años de 1946 hasta la fecha, la Suprema -- Corte de Justicia de la Nación se ha negado en forma sistemática al uso de facultades de ese artículo 97, de nombrar comisionados especiales para la tarea que indica el propio precepto, pero queda una importante constancia de que existió en nuestro país un ombudsman judicial que dotó de grandes beneficios a la justicia Nacional Mexicana.

## B) LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

De lo anterior quisiera expresar desde un punto de vista muy particular, por lo que respecta al concepto de Derechos Humanos: "Son todos aquellos derechos que se consagran y se plasman en los cuerpos de los documentos constitucionales de cada uno de los países; siendo que éstos contemplan a la libertad y justicia social, y que ante los cuales debe existir alguien o algo que los haga cumplir para su observancia y eficacia".

Por otro lado deseo hacer un breve resumen referente a la investigación del presente trabajo, por lo que se refiere a la protección de los derechos humanos, los cuales se han declarado como los más caros ideales de todos los ciudadanos, para su efectiva protección, y que a través de las inquietudes de los que luchan por estas causas sociales hacen eco en el devenir de la historia, y sobre todo se han concretado en los diferentes instrumentos fundamentales aquellos anhelos y gritos de la humanidad, tales como libertad y los reclamos de igualdad y -- justicia social. Estos principios encausaron a las gestas revolucionarias de los países, como Estados Unidos de América, -- Francia, España, México, etc. de igual forma a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, la integración de la Comisión Interamericana de los Derechos -- Humanos de 1959. En razón de estos acontecimientos surge la -- Comisión Nacional de Derechos Humanos, de creación por decreto presidencial, con la gran tarea de vigilar y preservar los derechos fundamentales del hombre los cuales se plasman y se con -- sagran en la parte dogmática de nuestra Carta Magna, precisamente en el capítulo de garantías individuales. Para abundar sobre lo anterior cabe mencionar algunos antecedentes históricos, tanto de organismos e instrumentos que tienen y tuvieron semejanza a la función que desempeña la Comisión, conocidas en otros países y en otras épocas como: Defensorías, Procuradurías así como Ombudsman de Derechos Humanos.

El antecedente histórico más antiguo en México, que se --

asemeja a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es el del año de 1847, en la ley de Procuradurías de Pobres promovidas - por el Licenciado don Ponciano Arriaga en el Estado de San Luis Potosí, dándose precisamente el 5 de marzo, siendo titular del Ejecutivo en esa época don Antonio Ladrón de Guevara, su creación fué motivada por la procuración de la defensa de los derechos humanos a nivel local, tomando como finalidades el de promover el respeto para las personas desvalidas ante todo abuso, vejación, agravio, maltrato y todas aquellas conductas negativas emanadas de las autoridades y elementos que conformaban el aparato gubernamental de San Luis Potosí. Los Procuradores -- apoyados en esta ley, tenían la obligación de exigir a las autoridades competentes atendieran sus requerimientos, siendo este quizá el primer intento semejante a la figura del ombudsman en México. De entre los organismos que tienen como finalidad la defensa de estos derechos y que también forman parte de los antecedentes en los cuales se apoya para la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, aunque su naturaleza es - un cuanto tanto diferente es la Procuraduría del Consumidor, - creada en el año de 1975, la cual sirve como antecedente para la protección y tutela de los Derechos Humanos, aunque no primordialmente frente al poder público. En Nuevo León se funda en 1983 la Procuraduría de Vecinos; en el año de 1985 se implanta la Defensoría de los Derechos Universitarios, en la Universidad Nacional Autónoma de México; En Aguascalientes, en el año de 1988 se funda la Procuraduría de Protección Ciudadana; en el año de 1989 como antecedente más directo y cercano se --



crea la Dirección General de Derechos Humanos, tutelada por la Secretaría de Gobernación. Del anterior enunciado, se desprende de la gran preocupación de salvaguardar lo más anhelado de la persona humana, que es sin duda la función primordial de la Comisión, y que es precisamente, la protección de las Garantías Individuales, los Derechos Humanos de cada ente que se encuentre en nuestro país.

C) MOTIVO, OBJETO, SUJETOS (NACIONALES Y EXTRANJEROS) DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Toda vez que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, -- fué creada por Decreto Presidencial, de acuerdo a las facultades del ejecutivo otorgadas por nuestra Carta Magna, y dadas -- estas facultades no se sigue un proceso legislativo en forma -- --siendo esto uno de los puntos principales en mis conclusiones--.

Con respecto a este punto, abarcaré desde el punto de vista del reclamo de la sociedad civil, considerando que es el -- verdadero motivo para la creación de la Comisión Nacional de -- Derechos Humanos, mismo que no se desconoce por ningún nacional, ya que los medios de comunicación se han encargado de difundir las constantes violaciones inherentes a los derechos humanos, como resultado de los enormes actos de autoritarismo y de impunidad, afectando desde luego a las instituciones públicas y sobre todo a la convivencia social, dando esto una amplia

exposición de motivos para la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en nuestro país.

Considero además, que ningún proceso de modernización o - democratización son justificables, si se oponen al respeto y - protección de los Derechos Humanos, esto es lograble con la -- participación de los ciudadanos en general para que la legalidad constitucional no esté a cargo y al arbitrio de los pode-- res públicos sino que haya un costo y sanción a todo abuso, ob-- servándose primordialmente su legalidad.

Es de todos conocido que con antelación a la creación de la Comisión; y no obstante a pocos meses de su funcionamiento, con frecuencia leíamos en los diarios de circulación nacional, la existencia de enormes violaciones en casos extremos y alarmantes de los derechos humanos. Incluyendo en la entrevista - al investigador Barrera Graff en el diario la Jornada de fecha 18 de julio del año de 1990 afirma: "Actualmente no se vive - en un estado de derecho, las violaciones a los derechos huma-- nos son miles, y acusó de ello al actual régimen que padecemos, que pisotea y viola constantemente las garantías y derechos hu-- manos". De entre otras de las violaciones, son la constante - agresión a los periodistas, lo cual considero es un atentado a la libre expresión de las ideas, que se produce en momentos de violencia e intolerancia política en varios de los estados de nuestra República.

De lo anterior, considero, que la tajante decisión políti-- ca de asestar de frente a toda la corrupción existente princi--

palmente en el funcionamiento judicial, fué lo que llevó al -- Ejecutivo Federal, a crear un organismo encargado de la vigi-- lancia y el efectivo cumplimiento de los derechos fundamentales del hombre contemplados y consagrados en nuestra máxima ley, - para la conservación del estado de derecho, toda vez que este es el único medio de seguridad del ente como aspecto de vital importancia para la modernización de nuestro país encauzada -- por el actual gobierno.

El objeto primordial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es la de construir una nación democrática, moderna, - tomando como plataforma la protección y tutela de los derechos del individuo, estando atenta y vigilando que ninguna viola-- ción a los derechos humanos y civiles quede impune, y una vez que esto se cristalice, se logrará la convivencia pacífica y - el progreso social de los mexicanos. Por otro lado, esto es - extensivo a todo extranjero que se encuentre transitoria o ha-- bitualmente en nuestra nación, que además se encuentra estatui-- do en el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Dere-- chos Humanos, para su mayor seguridad jurídica.

Cabe mencionar, que la decisión del titular del Poder Eje-- cutivo fué la adecuada, tomando como base los informes semes-- trales a que está obligado a presentar el Presidente de la Co-- misión, de los cuales se desprende la disminución en el porcen-- taje de violaciones a los derechos humanos, de donde también - se desprende la cooperación de las autoridades gubernamentales hacia la misma Comisión, suministrando de todo lo necesario pa

ra que esta investigue las quejas que se le presenten, y aceptando en los casos en que sean ciertas las recomendaciones que esta expone, en aras de la protección y tutela de los derechos básicos consagrados y plasmados en nuestra máxima ley, precisamente en el capítulo que se refiere a las garantías individuales.

#### D) FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS

La palabra Constitución, implica un conjunto de normas jurídicas con determinado contenido, de acuerdo con representaciones de índole estatal, jurídica y política, y con especial énfasis en el estudio e investigación a que me he venido refiriendo, siendo el capítulo de Garantías Individuales. Lo que caracteriza la estructura constitucional, es que sus funciones y atribuciones se efectúan con apego a su normatividad jurídica, cuya validez sobrepasa las fronteras de la arbitrariedad. Proporcionando desde luego la vigencia del estado de derecho, siendo este la piedra angular del ejercicio de las autoridades.

La tutela de los derechos humanos, descansa en normas de carácter constitucional, haciendo más eficiente la función del Estado, asegurando el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, para la observancia del respeto irrestricto a los derechos fundamentales del ente, tomando como plataforma la ob

servancia de las garantías individuales, plasmadas y consagradas en nuestra Carta Magna, que en conjunto forman un fundamento constitucional, por lo cual se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos; como organismo e instrumento de la sociedad para la vigilancia y auxilio a las autoridades para la observancia estricta de la ley, fundamentalmente en la protección y tutela de las garantías individuales.

"El marco de referencia y de acción de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, está bien definido: La Constitución Política y su proyecto nacional en esta materia, las leyes respectivas, los tratados y convenios Internacionales suscritos por México y el Decreto Presidencial que la crea, la organiza y con precisión señala cuáles son sus facultades, sin duplicar órganos ni competencias ya existentes". 79)

La garantía constitucional, es el instrumento dotado de legalidad, que sirve como plataforma para la protección de los derechos humanos en ordenamientos de Derecho Positivo, dividiéndose en tres grupos, siendo: 1) Igualdad personal; 2) Libertas individual; 3) Seguridad jurídica, de los cuales expondré una breve semblanza para un mayor entendimiento:

#### IGUALDAD PERSONAL:

Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución.

Artículo 2. Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 3, Fracc. I, Inciso c), Último párrafo. Contribuir a la mejor convivencia humana evitando los privilegios de raza, secta, grupo, sexo o individuo.

Artículo 4. Igualdad del varón y la mujer.

Artículo 12. En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas, ni honores hereditarios.

Artículo 13. Ninguna persona o corporación puede tener - fuero.

#### LIBERTAD INDIVIDUAL:

Artículo 4 y 5. Libertad de trabajo.

Artículo 6. Libertad de pensamiento.

Artículo 7. Libertad de imprenta.

Artículo 9. Libertad de asociación.

Artículo 10. Libertad de posesión de armas.

Artículo 11. Libertad de tránsito.

Artículo 15. Prohibición para la celebración de tratados de extradición de reos políticos, esclavos, etc.

Artículo 16. Libertad de intimidad.

Artículo 24. Libertad de religión.

#### SEGURIDAD JURIDICA:

Artículo 8. Derecho de petición.

Artículo 13. Prohibición para ser juzgado por leyes privadas

tivas o tribunales especiales.

Artículo 14. Libertad humana, cívica y social.

Artículo 16. Libertad de posesión de propiedades, documentos, etc.

Artículo 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 principalmente, siendo garantías de los procesados.

"La expansión y la observancia del principio del estado de derecho constituye la alternativa racional frente a la violencia, por ende, la única garantía de protección a los derechos humanos. Se funda en un doble ideal: todo poder del Estado ha de proceder del derecho y ha de ejercer de conformidad con el derecho; el derecho mismo se funda en el principio supremo del -- respeto al ser humano.

El estado de derecho está sujeto, en todo y cada uno de sus actos, al imperio de la ley, en cuyo espíritu encontramos el afán de reprimir el instinto de la violencia y evitar la arbitrariedad en los diferentes -- grupos sociales, de los cuales el más complejo y mejor estructurado es el Estado, capaz de realizar los mayores beneficios hacia los gobernados, pero también con poder para cometer los mayores abusos contra los individuos". 80)

## E) AMBITOS DE INJERENCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, es creada con la finalidad de vigilar y hacer cumplir los principios plasmados a la defensa de los derechos fundamentales, más no para la

80) Documentos Básicos sobre la Tortura. Serie Folletos 90/3, Comisión Nacional de Derechos Humanos. p. 5.

creación de confusiones y el desorientamiento a los gobernados, sin el ánimo de entrometerse en asuntos que no están dentro de su esfera de competencia, ya que como he apuntado, tiene la finalidad de atender las quejas que le sean presentadas como resultado de lesiones hacia los particulares.

Esta Comisión orgánicamente se encuentra tutelada por la Secretaría de Gobernación, acotada por los artículos; primero del decreto presidencial el cual la crea con fecha 6 de junio del año de 1990, así como de su Reglamento Interno el cual se aprueba el día 10 de agosto del mismo año, sus recomendaciones no son asesoradas por autoridades, ni mucho menos sus determinaciones, dado el principio de autonomía de que goza.

El artículo 3o. del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, señala los casos de intervención de la Comisión:

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

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 amencia o la tolerancia de alguna autoridad o servidor público, y

En los casos a que se refiere los dos párrafos anteriores, por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público".



El artículo 4o., señala los casos de no intervención por parte de la Comisión:

"En sentencias definitivas y en aspectos jurisdiccionales de fondo.

En conflictos laborales en los que exista una controversia individual o colectiva entre trabajador y patrón y que esta sea de competencia jurisdiccional.

Si tendrá competencia en conflictos laborales donde inter vengan alguna autoridad administrativa y supuestamente se hayan violado garantías individuales y sociales.

En la calificación de elecciones, función que corresponde a los órganos jurisdiccionales o a los congresos locales y federal. Si podrá intervenir en caso de violación a las garantías individuales establecidas en la Constitución que se cometen 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.

#### F) ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Para el mejor funcionamiento, eficacia y agilización a los trámites que atiende la Comisión, es necesario priorizar

la protección y tutela de los derechos fundamentales, asimismo se establece la división de funciones y facultades en los órganos que la conforman, señalando las atribuciones que gozan cada uno de estos:

TITULO II  
DE LOS ORGANOS DE LA COMISION  
CAPITULO UNICO

Artículo 6o. Son órganos de la Comisión:

- I. El Presidente;
- II. El Consejo;
- III. El Secretario Técnico del Consejo;
- IV. El Secretario Ejecutivo, y
- V. El Visitador.

TITULO III  
DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS ORGANOS  
DE LA COMISION  
CAPITULO I  
DEL PRESIDENTE DE LA COMISION

Artículo 7o. El Presidente de la Comisión es designado -- por el Presidente de la República, como autoridad ejecutiva -- responsable de la Comisión.

Artículo 8o. Son facultades del Presidente de la Comisión:

- I. Ejercer las atribuciones que el decreto de creación -

confiere a la Comisión, coordinándose, en su caso, con las distintas autoridades que resulten competentes;

II. Coordinar los trabajos de la Comisión y los del Consejo;

III. Instrumentar, ejecutar y vigilar la aplicación de las políticas que en el ámbito Federal se establezca en la materia competencia de la Comisión;

IV. Definir las normas para la coordinación con las instancias y organismos nacionales o internacionales relacionados con los Derechos Humanos;

V. Informar semestralmente al Presidente de la República sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y, en general, de los resultados de las acciones de protección de los Derechos Humanos en el país. Este informe se hará público de inmediato;

VI. Solicitar a cualquier autoridad del país, de acuerdo a las disposiciones legales aplicables, la información que requiera sobre posibles violaciones a los Derechos Humanos, y es-  
cuharlos personalmente cuando fuere el caso;

VII. Hacer las recomendaciones y, en su caso, las observaciones que resulten pertinentes a las autoridades del país por violaciones a los Derechos Humanos;

VIII. Proponer al Presidente de la República el nombre de la persona que deba fungir como Secretario Técnico del Consejo;

IX. Designar a las personas que deban ocupar los cargos de Secretario Ejecutivo y Visitador de la Comisión;

X. Convocar a los miembros del Consejo, en los términos del Artículo 9o., o cuando lo estime necesario o encuentre fundada la petición que en tal sentido le hicieren los miembros de este;

XI. Nombrar a las personas que habrán de fungir como titulares de las diferentes unidades administrativas de la Comisión, así como dirigir y coordinar las labores de estas últimas por sí o a través de las personas que designe;

XII. Establecer las relaciones con las comisiones estatales de los Derechos Humanos;

XIII. Informar puntualmente de las actividades de la Comisión del Consejo de la misma, y

XIV. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

## CAPITULO II DEL CONSEJO

Artículo 9o. El Consejo es el Órgano colegiado integrado por diez miembros con carácter honorífico, el Presidente y el Secretario Técnico, facultado para establecer las políticas y lineamientos generales de la actuación de la propia Comisión en materia de Derechos Humanos en el país, de los nacionales que residan en el exterior, así como de los extranjeros en Mé-

xico.

El Consejo funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias y tomará sus decisiones por mayoría de votos de sus -- miembros presentes. Las sesiones ordinarias se verificarán -- cuando menos una vez al mes. Los miembros actuarán con voz y voto.

Los miembros del Consejo serán designados por el Presidente de la República, durarán tres años y podrán ser redesignados.

Artículo 10. El Consejo tendrá las siguientes facultades:

I. Formular para la ejecución del Presidente de la Comisión, las directrices y lineamientos que considere pertinentes para la prevención, vigilancia y protección de los Derechos Humanos en el país y de los nacionales que residen en el extranjero;

II. Establecer los términos generales de la propuesta de política nacional e internacional que en materia de Derechos Humanos la Comisión sometería a las autoridades competentes;

III. Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión;

IV. Aprobar los reglamentos y normas de carácter interno relacionados con la Comisión;

V. Solicitar, cuando menos tres de los miembros del Consejo, al Presidente de la Comisión que convoque a sesión extraordinaria cuando estime que hay razones de importancia para

ellos;

VI. Opinar sobre el proyecto de informe semestral que el Presidente de la Comisión entregará al Presidente de la República;

VII. Cualquiera de los miembros del Consejo podrá pedir - información adicional sobre los asuntos que estén tratando o haya resuelto la Comisión, y

VIII. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

### CAPITULO III DEL SECRETARIO TECNICO

Artículo 11. El Consejo tendrá un Secretario Técnico, cuyas atribuciones son las siguientes:

I. Desarrollar las funciones que corresponden a un Secretario de Cuerpo Colegiado;

II. Preparar, de conformidad con las instrucciones del -- Presidente, la orden del día a que se someterán las sesiones or dinarias y extraordinarias del Consejo, participando en ellas - con voz y voto;

III. Elaborar las actas de las sesiones del Consejo;

IV. Proponer al Presidente de la Comisión y coordinar las publicaciones y programas de divulgación en medios masivos de - comunicación, a través de los cuales se difunde lo relativo a -

la naturaleza, prevención y protección de los Derechos Humanos.

V. Formular y ejecutar los programas de capacitación que en materia de Derechos Humanos se hubieren aprobado;

VI. Establecer los programas necesarios para garantizar la vigilancia de los Derechos Humanos, y

VII. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

#### CAPITULO IV DEL SECRETARIO EJECUTIVO

Artículo 12. La Comisión contará con un Secretario Ejecutivo quien será designado por el Presidente de la misma. - Las atribuciones del Secretario Ejecutivo serán:

I. Proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión - de las políticas generales que en materia de Derechos Humanos habrá de seguir la Comisión ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales nacionales e internacionales, en los que México participe, quien las someterá a la aprobación del Presidente de la República y coordinará en su caso con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

II. Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión con organismos públicos, sociales o privados, nacionales e internacionales, estos últimos en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

III. Dictaminar sobre los tratados y convenciones que México deberá suscribir, denunciar o ratificar en la materia de Derechos Humanos;

IV. Coordinar los estudios que se realicen para el mayor funcionamiento de la propia Comisión, así como los que hayan - de ser propuestos a los órganos gubernamentales, federales y - locales;

V. Preparar los proyectos e iniciativas de leyes y reglamentos que la Comisión haya de someter a los órganos competentes;

VI. Presentar oportunamente al Presidente de la Comisión un proyecto del informe que éste deberá rendir semestralmente al Presidente de la República sobre los resultados de las acciones de protección a los Derechos Humanos;

VII. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos que dicte el Presidente de la Comisión y a los que emanen del Consejo;

VIII. Enriquecer y mantener la biblioteca y el acervo documental de la Comisión, y

IX. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

#### CAPITULO V DEL VISITADOR

Artículo 13. La Comisión contará con un visitador, quien



dependerá directamente del Presidente de la Comisión y será -- nombrado por él. Son atribuciones del Visitador:

I. Proporcionar atención a los individuos y grupos que -- denuncien la posible violación de Derechos Humanos;

II. Asistir a los individuos y grupos canalizando aque-- llas quejas que no constituyen una violación a los Derechos Hu manos, a las instituciones competentes. Recibir quejas sobre posibles violaciones a los Derechos Humanos;

III. Iniciar de oficio las investigaciones que fueren ne cesarias para esclarecer la posible violación a los Derechos - Humanos.

En el caso de las fracciones II y III de este artículo, - se seguirá el procedimiento que este Reglamento prevé en su Tí tulo V;

IV. Integrar los expedientes y recibir las pruebas que - fueren rendidas por las partes en el procedimiento, y llevar a cabo las investigaciones que a su juicio fueren necesarias pa- ra esclarecer los hechos en cuestión;

V. Realizar las visitas que considere convenientes a fin de lograr el esclarecimiento de los hechos que se hubieren da- do a conocer, o de los procedimientos que de oficio hubiere -- iniciado;

VI. Hacer del conocimiento de las autoridades competen- tes, previo acuerdo con el Presidente de la Comisión, los ac- tos que puedan resultar violatorios a los Derechos Humanos;

VII. Elaborar el proyecto de recomendación o de observaciones que el Presidente de la Comisión presentará ante las autoridades competentes;

VIII. Realizar los estudios pertinentes para la mayor -- realización de sus funciones, y

IX. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

#### G) REGLAMENTO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

En Diario Oficial de fecha 10. de agosto de 1990, se publica el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, derivando de su contenido las finalidades y atribuciones que se le confieren a la Comisión, sus órganos, así como la estructura y la competencia, lineamientos para el procedimiento en cuanto a la presentación de quejas, período y redacción por lo que se refiere a las recomendaciones. Este reglamento se discutió y se aprobó unánimemente por el Consejo interno de esta Comisión. Este documento jurídico reglamenta el Acuerdo Presidencial que creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos; es menester manifestar que el órgano que lo aprueba -- en cuanto se refiere a sus integrantes no son funcionarios públicos ni mucho menos legisladores, sino que se trata de estudiosos inmersos en los medios de comunicación, respaldados su experiencia de sus publicaciones que imprescindiblemente --

ahondan en los Derechos Humanos. Este dato reviste una preponderante importancia, particularizando la naturaleza jurídica de la Comisión.

Es de trascendental importancia que su publicación se haya plasmado en el Diario Oficial de la Federación por orden e instrucción del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y que al ser aprobado por la sociedad civil mexicana, adquiere una jerarquía de norma general abstracta e impersonal, dicho de otra manera, es de observancia general.

Este reglamento se estructura por treinta y tres artículos y dos transitorios, contenidos en seis títulos que se enfocan en lo siguiente:

- TITULO I. Definiciones, Fines y Atribuciones de la Comisión.
- TITULO II. De los Organos de la Comisión.
- TITULO III. De las Atribuciones de los Organos de la Comisión.
- TITULO IV. De las Direcciones Generales.
- TITULO V. Del Procedimiento de Denuncia e Investigación.
- TITULO VI. De las Recomendaciones e Informes de la Comisión.

## H) TRÁMITE DE ASUNTOS ANTE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Toda violación a los derechos humanos es tramitable por - la Comisión a través de dos vías; por oficio o por queja directamente presentada ante la misma, como requisito de procedibilidad al derecho de acción de petición, que en fondo se asemeja a la facultad de actuar en materia de amparo para la petición de la salvaguarda de esos derechos, ya que en todo caso - cualquier persona en representación del agraviado puede ocurrir ante esta Comisión.

Estas quejas pueden ser presentadas por aquellas personas que tengan conocimiento de una violación o lesión de derechos fundamentales, que por ende resultaren o no perjudicadas por - ellas. Este concepto amplía y supera el formalismo jurídico, que dicho de otra manera, la persona que conozca de la existencia de una violación a los derechos básicos puede presentar la queja ante la Comisión, siendo que estos deben ser por escrito y no investidas de anonimato, de lo cual se señala que tienen determinado formalismo para su debida procebilidad e investigación.

De la examinación de la queja lo primero que se establece por la Comisión de Derechos Humanos, es establecer si es de su competencia o no, y dado el medio por el que fue presentada se hace saber al agraviado o lesionado dándole a conocer las razones para el caso de que se declare la Comisión incompetente. -

Pero si por el contrario, es de su competencia, se abre desde luego un expediente y se solicita a la autoridad señalada como responsable, el envío de un informe sobre hechos que se manifiestan en el escrito de queja, así en el término de quince -- días naturales se integra el expediente antes mencionado, y la Comisión realiza el proceso necesario para la investigación de acuerdo a las pruebas que aporten las partes, desahogándose estas en un período probatorio.

De acuerdo al procedimiento de denuncia e investigación, se señala la fundamentación y la parte normativa contenida en el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que a la letra dice:

TITULO V  
DEL PROCEDIMIENTO DE DENUNCIA  
E INVESTIGACION  
CAPITULO I  
DE LA COMPETENCIA Y LEGISLACION

Artículo 22. La Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá iniciar y proseguir de oficio o por queja el procedimiento de investigación encaminado a esclarecer las violaciones cometidas a los Derechos Humanos de los habitantes del Territorio Nacional, y de conformidad con las limitaciones que imponga el Derecho Internacional y en coordinación con la Secretaría de - Relaciones Exteriores, las cometidas en contra de los mexica--nos residentes en el extranjero.

Artículo 23. Estarán legitimadas para presentar sus quejas a la Comisión, todas aquellas personas que tuvieren conocimientos de violaciones a los Derechos Humanos, resultaren o no perjudicadas por ellas.

## CAPITULO II DEL PROCEDIMIENTO

Artículo 24. Las quejas deberán presentarse por escrito y firmarse por quien las formule. Una vez recibidas se estudiarán de inmediato, canalizándose a la instancia correspondiente las quejas que no supongan violaciones a los Derechos Humanos.

Si el reclamante no sabe escribir se le brindará, por parte de la Comisión, el apoyo indispensable para documentar su queja. Igualmente se proporcionará servicio de traducción cuando esto sea indispensable.

Admitida la queja, se abrirá expediente y se solicitará a las autoridades señaladas como presuntas responsables, el envío de un informe sobre los hechos que se reclaman.

Artículo 25. En los términos del Artículo 27, Fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Artículo 5o., Fracción VI del Decreto que creó la Comisión, todas las dependencias y autoridades de los Poderes de la Unión, así como de los Poderes Estatales y Municipales, están obligadas a proporcionar, veráz y oportunamente, la información y do

cumentación que solicite la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La omisión de esta obligación fincará la responsabilidad a que hubiere lugar.

Artículo 26. Recibidos o no los informes se abrirá un -- término probatorio, cuya determinación indicará el Visitador -- teniendo en cuenta la gravedad del caso y la dificultad para -- allegarse las distintas probanzas. Las partes podrán ofrecer toda clase de pruebas y la Comisión recabarlas de oficio, siem -- pre que no fueren contrarias al Derecho ni a la Moral.

Artículo 27. El nombre de las personas que informen a la Comisión de hechos relacionados con la violación a los Dere-- chos Humanos, será mantenido en la más estricta reserva.

Artículo 28. La Comisión llevará a cabo aquellas investi -- gaciones que, a su juicio, fueren necesarias para la completa integración del expediente.

Artículo 29. Las gestiones realizadas ante la Comisión -- serán gratuitas, y en la tramitación de las quejas, la Comi-- sión se apartará de todo burocratismo y formalismo.

Artículo 30. La Comisión conocerá quejas respecto a los hechos u omisiones violatorios de Derechos Humanos, dentro del plazo de un año, contado a partir de la fecha en que se pudo -- tener conocimiento de ellos.

"En virtud de que hoy 5 de junio de 1991 se cumple un año de la creación de esta Comisión Nacional, en el programa de -- quejas se dan algunos datos analizados, de los cuales resalto

que durante el año se presentaron 3,526 quejas de las cuales - se concluyeron 1,433; 1,493 se encuentran en trámite y 330 están pendientes de calificación". 81) De acuerdo a datos presentados por el Presidente de la Comisión de su informe semestral al Ejecutivo de la Unión.

La complejidad de los asuntos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha tenido que resolver y el gran número de -- quejas que ha recibido a la fecha arrojan un impresionante número de molestias que de seguro ha afianzado la labor de la -- institución estableciéndose hoy por hoy la esperanza de aquellos que como desprotegidos buscan la asesoría hacia la devolución de sus derechos trastocados por la administración que no actúa conforme a los postulados básicos del servicio.

#### 1) DETERMINACIONES EMITIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Ya concluido el proceso de investigación, la facultad de la Comisión es dar el resultado del cual se determina si hubo violación o no a los Derechos Humanos, dichos resultados se -- convierten en recomendaciones hacia las autoridades responsables de conductas negativas. Estas recomendaciones estarán de -- bidamente motivadas, documentadas y fundamentadas, que tienen

81) Gaceta 91/11, Comisión Nacional de Derechos Humanos, p. 11.



como fuerza intimidar moralmente, de acuerdo a la credibilidad que tenga la Comisión ante la sociedad civil. Pero en ningún caso serán recurribles las resoluciones de la Comisión, toda vez que no se trata de sentencias ni laudos, sino simplemente como ya he mencionado son únicamente recomendaciones y sugerencias, las cuales se dan a conocer en el informe semestral que rinde la Comisión y no obstante se pone de manifiesto a la ciudadanía a través de sus propias publicaciones, tal como lo ordena y se normatiza en el párrafo V, del artículo 7o., del mismo Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

CAPITULO III  
DE LAS RECOMENDACIONES  
Y DICTAMENES

Artículo 31. Concluido el término probatorio, el Visitador entregará al Presidente un proyecto de recomendación, analizando en el los hechos reclamados, los informes de las autoridades, los resultados de las investigaciones practicadas, en su caso, y valorando las pruebas que hubieren sido ofrecidas, a efecto de determinar si, en su opinión, se cometió o no una violación a los Derechos Humanos y quién es el presunto responsable de ella.

Artículo 32. El contenido de la recomendación será dado a conocer a la autoridad que, en opinión de la Comisión, hubiere cometido violaciones a los Derechos Humanos, sin perjuicio de presentar la denuncia penal correspondiente en los casos en

que a su juicio exista un delito.

Independientemente de lo anterior, el Presidente de la Comisión dará cuenta en los informes que rinda semestralmente al Presidente de la República de las recomendaciones dictadas y - del cumplimiento que a ellas se hubiere dado.

En el segundo informe semestral presentado por el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ante el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se presentan datos anualizados a un año de funcionamiento y gestión, en donde se "expidieron un total de 88 recomendaciones, algunas dirigidas a más de una autoridad. De ellas 36 se aceptaron y hay pruebas de su total cumplimiento; 5 fueron no aceptadas; 25 fueron aceptadas y hay pruebas de su cumplimiento parcial; 9 fueron aceptadas pero no hay pruebas de su cumplimiento; 4 no fueron contestadas lo que equivale a su no aceptación, y 9 están en tiempo para ser contestadas". 82)

82) Ibidem..., p. 11.

## J) LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS EN BAJA CALIFORNIA

El impulso que se ha registrado en los últimos años entre la Sociedad Civil y la doctrina de los derechos humanos, ha propiciado que el orden jurídico de nuestra nación haya dado cabida a instituciones encaminadas a la promoción, defensa y salvaguarda de los derechos humanos en las que destacan las legislaciones tanto federal como estatal en materia de responsabilidad de los servidores públicos, en ese orden de ideas se han creado instituciones para la tutela y protección de esos derechos fundamentales y que por citar se pueden enumerar algunas de ellas que desde luego ya operan en los estados de nuestra nación, tales como la Procuraduría Social de la Montaña en el Estado de Guerrero; La Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes; La Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Baja California, actualmente denominada Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de la cual entrare al estudio de la misma, toda vez que es parte del inciso anteriormente señalado de mi presente tesis:

Esta Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana, surge de acuerdo al empeño de consolidar la democracia como sistema de convivencia social y de gobierno, ya que es ineludible cimentar este sistema de vida, en un orden jurídico donde el respeto a los derechos humanos se garantice, además de contar con los órganos encargados de la procuración y administración de justicia ya que es innegable que los abusos

de poder que se dan al amparo de la impunidad, son causas preponderantes de violaciones a los derechos inherentes a todo ser humano.

El régimen democrático basado en el respeto de los derechos y libertades fundamentales del ser humano, no es resultado de improvisación, sino que hace falta para ello que sociedad y gobierno emprendan acciones decididas, permanentes e integrales, que promuevan la dignidad del ente humano, que fomenten la responsabilidad personal de los deberes sociales, cívicos y políticos para crear la convivencia justa, libre y ordenada como vehículo para el perfeccionamiento del ente y el conglomerado social definido como Sociedad.

Para el alcance de los objetivos de modernización y promoción de la Sociedad Civil que se plasmaron en el Plan Estatal de Desarrollo de Baja California fue el de crear una Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana, como límite del poder público, así como vehículo para la participación de la sociedad, pues la democracia se realiza en medida que los ciudadanos abogan por la libertad, la justicia y la solidaridad, asumiendo su responsabilidad en la Sociedad y en el Estado.

La Procuraduría de Derechos Humanos y Protección Ciudadana, se inspira, tanto en la tradición Constitucionalista de México que se remonta hasta los Sentimientos de la Nación de José María Morelos y Pavón, en la que se acogen los principios -

de Soberanía, División de Poderes, Igualdad ante la ley, proscripción de la tortura y los derechos de los ciudadanos, a la seguridad, propiedad y libertad, estableciendo como objetivo - del Gobierno de Baja California, la íntegra conservación de -- esos derechos; así como por la figura del Ombudsman, que con - autonomía del poder público se dedica a vigilar los actos de - la Administración Pública para evitar toda violación a esos de -- rechos.

El respeto a las garantías individuales plasmadas en la - Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los derechos consagrados en favor de todo ser humano en las de -- claraciones y convenciones internacionales, constituye el re-- clamo generalizado de la Población que toca al Gobierno escu-- char y atender, esforzándose para la satisfacción de tan reite -- rada demanda, para ello es menester contar con la necesaria -- participación de la Sociedad para vigilar y exigir el cabal -- respeto de los derechos humanos, señalando las fallas y abusos en que incurran los entes encargados de las funciones públicas, y en especial la procuración de justicia, ya sea por ignoran-- cia, corrupción o mala intención. La creación de esta nueva - institución en el Estado de Baja California, se orienta a fo-- mentar el interés por la participación ciudadana que coadyuve a la plena vigencia del estado de derecho.

La Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciu-- dadana, posee las características esenciales de autonomía, in-

dependencia, competencia e integración que le permitirá tutelar y proteger los derechos humanos, y brindar a los habitantes del Estado protección expedita, sencilla y gratuita para erradicar abusos, privilegios e impunidades en el ejercicio del poder público, así como para ejercer facultades mediadoras y conciliatorias en posibles controversias entre ciudadanos y autoridades, apoyada en su elevado prestigio social y reconocida autoridad moral.

Dicho prestigio y autoridad se refleja en el hecho de que su titular es nombrado en atención a que goza del reconocimiento social de persona capaz y comprometida con la causa de los derechos humanos sobre cualquier consideración política, económica, racial, ideológica o de cualquier índole. Así como del hecho de que en su nombramiento interviene el Ejecutivo proponiendo, el Legislativo nombrando y el Judicial tomándole la protesta de ley, expresando con ello la voluntad política de todo el Gobierno Estatal de atender en el ámbito de sus respectivas competencias y conforme a su particular legislación orgánica, -que más adelante detallaré-, las resoluciones que con carácter de recomendaciones emita en el desempeño de sus funciones el Procurador de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana.

La Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana, es un organismo de carácter administrativo, de participación ciudadana, descentralizado, dotado de autonomía; para -

promover la justicia y asegurar el respeto irrestricto de los derechos humanos en todo aquello que intervenga, no obstante - que también ejerce libremente el presupuesto que anualmente le asigna el Congreso del Estado.

Esta Institución se encamina a otorgar a la participación de los ciudadanos mejor eficacia en la tutela de los derechos humanos así como la observancia y aplicación de la ley de responsabilidades de los servidores públicos, toda vez que la función principal de esta Procuraduría de los Derechos Humanos -- consiste en: recibir y tramitar las quejas y denuncias que presenten los gobernados relativas a actos u omisiones de los servidores públicos que lesionen o puedan llegar a lesionar intereses legítimos de los propios quejosos.

En otro orden de ideas, con fecha 31 de enero de 1991 se otorga ante el Congreso del Estado de Baja California proyecto de decreto de la Ley Sobre la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana constando de siete capítulos los cuales contienen un total de cuarenta artículos y cuatro transitorios donde se establecen las bases y procedimientos de la Institución, que en seguida detallaré:

"Ley Sobre la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana

CAPITULO PRIMERO: Disposiciones Generales

CAPITULO SEGUNDO: De su Integración

CAPITULO TERCERO: De las Funciones de la Procuraduría

CAPITULO CUARTO: Del Procurador

CAPITULO QUINTO: De las Quejas y Denuncias

CAPITULO SEXTO: De las Resoluciones

CAPITULO SEPTIMO: De las Sanciones

De los órganos que integran la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California se enuncian los siguientes:

- A) Procurador
- B) Hasta dos Subprocuradores
- C) Consejo Consultivo
- D) Personal Técnico y Administrativo

#### CAPITULO TERCERO

De las funciones de la Procuraduría

ARTICULO 12. La Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California, tiene las siguientes funciones:

I. Recibir las quejas que formulen los particulares sobre actos de los servidores públicos contrarios a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deban observar en el desempeño de su empleo, cargo o 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.



II. Recibir, investigar y atender las quejas y denuncias que le presenten los afectados, sus familiares o las organizaciones sociales que los represente sobre posibles violaciones a los derechos humanos.

III. Formular y realizar programas tendientes a promover entre los ciudadanos el conocimiento de las Leyes Nacionales y de los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, organizar actividades que contribuyan a difundir la doctrina y los -  
órganos legales para su defensa.

IV. Formular propuestas conciliatorias entre las autoridades administrativas y los particulares, sobre la base del --  
respeto a los derechos humanos, la legalidad y la eficacia ad-  
ministrativa.

V. Acudir a cualquier oficina o dependencia de la Admi--  
nistración Pública Estatal o Municipal para investigar todo lo  
relativo a la queja o denuncia de que se trate, solicitar in--  
formación a los servidores públicos involucrados, citarlos en  
su despacho cuando lo crea necesario; y en general, cualquier  
otra diligencia que coadyuve al esclarecimiento de la verdad y  
al cumplimiento de su función.

Los servidores públicos están obligados a auxiliar en for  
ma preferente y adecuada al personal de la Procuraduría de los  
Derechos Humanos y Protección Ciudadana en el desempeño de sus  
funciones.

Bajo ninguna circunstancia se le negará al Procurador o a

los Subprocuradores el acceso a personas, dependencias o documentos que a su juicio sean relevantes en las investigaciones que realice en el desempeño de sus funciones.

VI. 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 la Defensoría de Oficio los resultados de la labor realizada.

VII. Supervisar que las condiciones de las personas privadas de su libertad que se encuentren en los centros de reclusión y detención estén apegados a derecho y se garantice la -- plena vigencia de sus derechos humanos, pudiendo solicitar el reconocimiento médico de reos y detenidos cuando se presuman malos tratos o torturas, comunicando a las autoridades competentes los resultados de las revisiones practicadas.

VIII. Solicitar la intervención de la Dirección de Prevención Social del Estado cuando se tenga conocimiento que un -- interno que se encuentre recluido en algún centro de detención o reclusión, le han sido violados sus derechos humanos. Para lograr que dichas violaciones cesen de inmediato sin perjuicio de la realización de posteriores trámites o diligencias tendientes a formular recomendaciones ante la autoridad competente a fin de que se apliquen las sanciones previstas en la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos y en otros Ordenamientos Jurídicos aplicables al Servidor Público responsable -- de dichas violaciones.

IX. Formular recomendaciones y opiniones a los servidores públicos relativas a las disposiciones legales y procedimientos vigentes que contribuyan a un mejor servicio de la Administración Pública.

X. Sugerir al superior jerárquico del servidor público infractor, la aplicación de las sanciones previstas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin perjuicio de lo dispuesto en otros ordenamientos jurídicos aplicables.

XI. Actuar de oficio o a petición de parte para conocer las violaciones a los derechos humanos en el Estado.

XII. Solicitar la intervención del Ministerio Público, cuando pueda presumirse como resultado de la investigación -- practicada la Comisión de un delito; y de la Secretaría de la Contraloría del Estado cuando se conozca de irregularidades de su competencia.

XIII. Certificar los hechos en que se intervenga en el ejercicio de sus funciones.

XIV. Mantener informados, mediante comunicaciones periódicas a los superiores jerárquicos de las dependencias de la Administración Pública Estatal y Municipal, sobre las quejas recibidas y las investigaciones realizadas, así como de sus recomendaciones y solicitudes de sanción a servidores públicos, principalmente de aquellas que hayan sido desoídas o desatendidas por el superior inmediato del infractor; de esas comunicaciones remitirá copia al Titular del Ejecutivo del Estado, al

Presidente del Tribunal Superior de Justicia, al Congreso del Estado o al Presidente Municipal que corresponda según el ámbito de competencia.

XV. En el mes de noviembre de cada año, presentar un informe de actividades ante el Congreso del Estado, en el que dará a conocer el balance de su ejercicio; dicho informe deberá publicarse y circular entre los diversos órganos de la Administración Pública.

ARTICULO 13. La Procuraduría de los Derechos Humanos y - Protección Ciudadana cuando tenga pleno conocimiento de actos violatorios de los derechos fundamentales de las personas cometidos por servidores públicos dependientes de la Jurisdicción Federal, lo comunicará inmediatamente al titular de la Secretaría General de Gobierno del Estado y verificará que por su conducto se realicen las gestiones necesarias a fin de lograr la intervención de las Autoridades Federales para la Prevención, reparación y sanción de dichos actos.

ARTICULO 14. La Procuraduría de los Derechos Humanos -- cuando tenga conocimiento y pueda documentar convenientemente actos violatorios de los Derechos Humanos cometidos fuera del Territorio Nacional en perjuicio de Mexicanos, presentará ante el Titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la Secretaría General de Gobierno del Estado un informe circunstanciado y podrá verificar que por su conducto se haga del conocimiento de las autoridades federales correspondientes.

ARTICULO 15. La Procuraduría de los Derechos Humanos y - Protección Ciudadana no ejerce una función jurisdiccional, por lo que carece de facultades para modificar cualquier resolución de la autoridad, ni puede suspender legalmente las actuaciones administrativas objeto de queja.

Las recomendaciones, proposiciones, solicitudes y recordatorios de plazos y deberes legales que formule la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana a los servidores públicos competentes, deberán recibir respuesta por escrito del servidor público al que se dirige, en un plazo no mayor de cinco días.

La falta de respuesta escrita a que se refiere este artículo será sancionada conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

ARTICULO 16. La Procuraduría de los Derechos Humanos y - Protección Ciudadana estará impedida de actuar, cuando de la misma queja o denuncia este conociendo una autoridad jurisdiccional competente.

#### CAPITULO QUINTO

##### De las Quejas y Denuncias

ARTICULO 24. Toda persona física o moral esta facultada para presentar quejas o denuncias ante la Procuraduría de los Derechos Humanos, sin distinción alguna por razón de raza, sexo, idioma, religión, situación migratoria, opinión política,

origen nacional o social, posición económica o cualquier otra condición. Toda queja o denuncia deberá presentarse en el plazo no mayor de noventa días a partir de la fecha en que ocurrió el acto reclamado.

ARTICULO 25. Toda queja o denuncia que se presente ante la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana, deberá quedar contenida en un escrito en papel común, en el -- que se consigne:

a) Breve relación de los hechos motivo de la queja o denuncia, especificando circunstancias de tiempo, lugar y modo.

b) Nombre y cargo del servidor o servidores públicos que intervinieron, en caso de conocerse, así como el nombre de la dependencia a la que se encuentre adscrito.

c) Pruebas que se ofrecen, tendientes a comprobar las imputaciones vertidas en contra de los servidores públicos.

La Procuraduría deberá proporcionar a las personas que se encuentren imposibilitadas para integrar por sí mismas su queja o denuncia en los términos descritos en el presente artículo, el apoyo y el asesoramiento que requieran. La Procuraduría suplirá de oficio las deficiencias en la queja o denuncia.

ARTICULO 26. La Procuraduría de los Derechos Humanos y - Protección Ciudadana, registrará las quejas y denuncias que se presenten. Extenderá un acuse de recibo de las mismas, y en - caso de que considere inadmisibles una queja o denuncia, lo dará a conocer al interesado mediante escrito motivado en un pl

zo máximo de cinco días hábiles. La correspondencia dirigida a la Procuraduría no podrá ser objeto de censura de ningún tipo, especialmente la remitida desde los centros de detención, internamiento o de readaptación social.

ARTICULO 27. La Procuraduría de los Derechos Humanos y - Protección Ciudadana, no podrá conocer de quejas o denuncias - sobre actos de la Administración Pública sobre los que se haya interpuesto recurso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado o ante cualquier otra instancia jurisdiccional competente.

En el caso de haber admitido una queja encuadrada en el - supuesto anterior, dejará de conocer de la misma en cuanto tome conocimiento de la existencia de un trámite contencioso, - ventilado ante la autoridad jurisdiccional competente.

ARTICULO 28. Una vez registrada la queja o denuncia, la Procuraduría procederá a dar a conocer los hechos ahí relatados; en forma resumida al servidor público señalado como infractor, así como a su superior inmediato u organismo del cual dependiera, solicitándole al servidor público presunto infractor un informe justificado de su actuación. El plazo para rendir dicho informe es de cinco días hábiles, contados a partir de la fecha en que reciba el mencionado resumen. En caso de - que el informe requerido por la Procuraduría no sea rendido en ese término, el Procurador podrá, al momento de dictar su resolución presumir que los hechos motivos de la queja o denuncia, son ciertos.

ARTICULO 29. Cuando la queja se refiera a la privación de la libertad fuera de procedimiento judicial, el informe al que se refiere el artículo anterior, deberá rendirse inmediatamente o en un plazo que no podrá exceder de doce horas, en este caso el informe sobre los hechos motivo de la queja podrá rendirse en forma verbal por la autoridad correspondiente, debiendo hacerlo por escrito posteriormente en un plazo no mayor de veinticuatro horas.

ARTICULO 30. Cuando la queja o denuncia se refiera a actos de autoridad administrativa que afecten a personas de escasos recursos económicos, impidiendo el ejercicio de su única actividad personal, afectando con ello la fuente principal de subsistencia familiar, el plazo para rendir el informe a que se refiere el artículo 29 de esta Ley será de veinticuatro horas, pudiendo rendirse por el servidor público correspondiente en forma verbal, debiendo cubrirse la formalidad del informe escrito en un plazo no mayor de cuarenta y ocho horas.

ARTICULO 31. Si la queja o denuncia se refiere a actos u omisiones de servidores públicos dependientes de la Jurisdicción Federal, se estará a lo dispuesto en el artículo 13 de esta Ley. Si la queja o denuncia se refiere a violación de Derechos Humanos cometida fuera del Territorio Nacional en perjuicio de Nacionales Mexicanos, el Procurador de los Derechos Humanos deberá proceder atento a lo dispuesto en el artículo 14 de esta Ley.



ARTICULO 32. Para acreditar los hechos motivo de la queja, podrá ofrecerse cualquier medio de prueba que permita la Ley a excepción de la confesional a cargo de servidores públicos.

ARTICULO 33. La Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana deberá iniciar inmediatamente la investigación para el esclarecimiento de los hechos motivo de la queja o denuncia. Para tal fin, podrá solicitar o recibir las pruebas del servidor público presunto infractor así como del quejoso o denunciante, siempre y cuando guarden relación con los hechos en estudio y no sean contrarias a derecho, a la moral y las buenas costumbres y tiendan a fundar o desvirtuar los hechos en que se basa la queja o denuncia.

ARTICULO 34. Una vez que se ha valorado las pruebas, si a juicio de la Procuraduría no hiciere falta realizar otras diligencias para el esclarecimiento de los hechos, procederá a dictar la resolución correspondiente en un término que no excederá a los cinco días hábiles. De no dictarse la resolución en el plazo señalado, el Congreso del Estado o la Comisión Permanente en su caso, a solicitud del interesado, podrá dirigir una excitativa al Procurador a efecto de que se pronuncie sin demora o explique las causas justificadas que tenga para no hacerlo.

## CAPITULO SEXTO

## De las Resoluciones

ARTICULO 35. La Procuraduría se dirigirá al superior jerárquico del servidor público infractor, con el fin de darle a conocer la resolución que ha adoptado. Esta podrá consistir en alguna de las modalidades siguientes:

I) Formular advertencias sobre el vencimiento de plazos o términos.

II) Formular recordatorios de las obligaciones legales de servidores públicos y recomendar cambios en los procedimientos administrativos que contribuyan a evitar en lo sucesivo actos como los reclamados en la queja analizada.

III) Solicitar al superior jerárquico del servidor público infractor, la aplicación de alguna de las medidas disciplinarias que conforme a la Legislación Orgánica correspondiente y conforme a la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos le corresponde aplicar.

IV) Solicitar la intervención del Ministerio Público cuando a su juicio se den elementos constitutivos de delitos del orden común.

V) Solicitar la intervención en el ámbito de su respectiva competencia, del Congreso del Estado; del Tribunal Superior de Justicia del Estado; de la Secretaría de la Contraloría General del Estado y de las demás dependencias del Ejecutivo Es-

tatal, de los Ayuntamientos y Consejos Municipales en su caso, y de los demás Organos Jurisdiccionales que determine las Leyes como autoridades competentes para aplicar las sanciones administrativas contenidas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, reglamentaria del título ochenta de la Constitución Política del Estado de Baja California.

ARTICULO 36. También podrá sugerir al Organó Legislativo o al Organó Administrativo correspondiente, la adición o reforma de las normas cuando la aplicación estricta de estas pueda llegar a producir una situación injusta o un trato perjudicial para los particulares o gobernados.

ARTICULO 37. El servidor público infractor podrá solicitar un sola vez la reconsideración de los dictámenes y resoluciones dictadas por la Procuraduría. Al resolver este recurso de reconsideración, sea confirmado o modificado su resolución, la Procuraduría le da el carácter de definitiva a la misma. El término para la interposición de dicho recurso es de tres días hábiles, contados a partir de que se notificó al servidor público infractor la resolución dictada por la Procuraduría.

ARTICULO 38. El superior jerárquico del servidor público infractor, esta obligado a informar por escrito a la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana el cumplimiento o rechazo que hubiese hecho respecto a la resolución adoptada. Para tal efecto cuanta con cinco días hábiles a partir de la fecha de la notificación.

ARTICULO 39. La Procuraduría podrá verificar y cerciorar se de que se ha cumplido efectivamente su resolución, para lo cual podrá realizar toda clase de diligencias. En caso de que el superior jerárquico hubiese proporcionado un informe falso, aquella dará conocimiento de este hecho al Ministerio Público.

#### CAPITULO SEPTIMO

##### De las Sanciones

ARTICULO 40. El Procurador de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana, con la finalidad de prevenir, reparar actos de los servidores públicos que violen o afecten los derechos y libertades fundamentales de la persona y que sean contrarias a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deban observar.

En el desempeño de su empleo, cargo o comisión, podrá solicitar al Superior Jerárquico del infractor, atendiendo a la gravedad de la falta, la aplicación de las sanciones previstas en los términos del título III de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos". 83)

Con todo lo anterior, hago hincapié que este órgano de defensa de los derechos humanos después de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en que originalmente se plasmó en 1917 -

83) Ley Sobre la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California, Talleres Gráficos del Estado de Baja California, 1991.

en nuestra Constitución en su párrafo tercero del artículo 97, como Ombudsman judicial, como de rango constitucional, se encuentra la similitud de este órgano contemporáneo que alcanza el debido reconocimiento Constitucional local de la Entidad -- que me viene ocupando en aras del reconocimiento del origen de la figura escandinava que como ya se ha tratado, emana de un parlamento equivalente este al Poder Legislativo en nuestro -- país al que se invoca como idea central para proponer el mismo rango a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

#### K) LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS COMO OMBUDSMAN DEPENDIENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Como recapitulación a insistencia de la figura de la Institución del ombudsman que tiene su origen en los países escandinavos, se consideró completamente ignorado en nuestra nación hasta el año de 1975 donde tuvo lugar el Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional, en donde diversos exponentes suramericanos asistieron para exponer su interés sobre la interesante figura Ombudsman, perteneciente al derecho escandinavo, ya para entonces gozaba de enorme extensión en numerosos países, pero sobre modalidades diversas. Con posterioridad y a raíz del conocimiento de esta figura del Ombudsman, se hace referencia a la creación del Licenciado Ponciano Arriaga del siglo pasado de la Defensoría de los Pobres precisamente -

de fecha 18 de abril de 1847, cuya finalidad se funda en defenderlos de las injusticias, atropellamientos y excesos que en ellos se comete con frecuencia, ya por conducto de autoridades o por funcionarios públicos, pero no sólo eso, sino que es la de "Mejorar la desgracia y miserable condición de nuestro pueblo, atender a la modificación y reforma de sus costumbres, y promover cuanto favorezca a su ilustración y mejor estar".

Al no implantarse esta Defensoría con mayor profundidad, queda esta institución como un propósito humanitario más del movimiento de reforma en nuestra nación de carácter liberal, - siendo una figura semejante el arquetipo escandinavo y que después de luego se presume que no hubiere sido conocido por el Licenciado Ponciano Arriaga o por alguno de sus consejeros.

Coincidentemente se acepta por conducto del ínclito jurista, político y diplomático Antonio Carrillo Flores que al decretarse la Constitución expedida en el año de 1917, dentro de su artículo 97, se crean unos comisionados especiales cuya semejanza con el ombudsman escandinavo es patente, cuyo origen se considera como una alta institución política, jurídica y social plasmada en la Ley máxima, escapando de un análisis, dado el desconocimiento referido. Este artículo 97 en su párrafo - tercero decía textualmente lo siguiente:

"Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar magistrados de Circuito y jueces de Distrito supernumerarios que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios, a fin de obtener que la administración de

justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros o algún juez de Distrito o magistrado de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal". 84)

Del análisis del precedente párrafo, es observable que la Constitución de 1917 normó en nuestro país la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nombrara uno o varios comisionados especiales siendo nombrados éstos de oficio o a petición del titular del Ejecutivo, de las Cámaras o de un gobernador de algún Estado, para la indagatoria sobre la conducta de algún juez o magistrado federal, o algún hecho o hechos, siempre y cuando exista inconstitucionalidad o ilegalidad por agravio o lesión de una garantía individual; una violación del voto público; o algún delito punible o sancionado por la ley federal. El multireferido artículo 97 en sus subsecuentes párrafos cuarto y quinto, no hace ninguna aclaración con respecto a los párrafos segundo y tercero, ya que como se ha observado el referido artículo, es materia de investigación a los mencionados funcionarios públicos o algún hecho o acto, en la actualidad se ha suprimido que esos comisionados especiales indaguen o en su caso instauren una investigación de algún delito federal, en estricto cumplimiento a los numerales 21 y 102

84) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

de la propia ley fundamental. Pero dada la estructura del mismo 97 Constitucional existe la posibilidad de que la Suprema - Corte de Justicia de la Nación, nombre a esos comisionados especiales o dicho de otra manera legítimos Ombudsman, para que se indague cuando exista petición de parte interesada o simplemente por oficio, la posible violación a garantías individuales o la violación del voto público, esto último sólo cuando se pueda dudar de la legalidad de cualquier proceso de elección, pero es indispensable aclarar que actualmente es competencia del recientemente creado Instituto Federal Electoral, - quien en todo caso resolverá y esos comisionados especiales sólo investigarán el asunto encomendado. A este último respecto es importante resaltar que lo que indica el precepto constitucional es: "Los resultados de la investigación se hará llegar a los órganos competentes". Con lo anterior puntualizo que; - tanto esos comisionados especiales como la Suprema Corte de -- Justicia de la Nación que ordenó la investigación no actúan como tribunales jurisdiccionales ni están dotados de autoridad - ejecutora para sustituir o compartir atribuciones que la propia ley fundamental dispone para otros órganos en sus diferentes esferas tanto del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial siendo tanto del orden local o federal.

De esta manera pongo de manifiesto la gran semejanza que se da entre los comisionados especiales y el ombudsman, creado precedentemente al sistema constitucional escandinavo, y que - de acuerdo a su fundamento es menester denominarlo como un Om-



budsman Judicial, siendo a mi parecer que guarda una gran semejanza y singularidad meramente coincidental.

Dada la observancia y seguimiento de las funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se puntualiza que ha rehusado la utilización de esta atribución Constitucional, por lo cual me aventuro a afirmar que los ministros que integran nuestro máximo tribunal repugnan una tarea que no emprenden -- porque sus cualidades son discrecionales y no obligatorias.

Los ombudsmen tanto del Ejecutivo Federal como el de los locales se han venido estableciendo, siendo quizá el más insistente la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor en el año de 1976, definiéndose como organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad, con personalidad jurídica propia así como patrimonio, con el objeto de promover y proteger tanto derechos e intereses de la población consumidora, que da la semblanza de un ombudsman administrativo, y no el parlamentario histórico, es importante puntualizar que es un órgano permanente, con atribuciones jurídicas señaladas por a través del Congreso de la Unión e institucionalizada en normas jurídicas concretas o definidas. Posteriormente se le fijaron facultades sancionadoras, que totalmente son contrarias a los elementos que conforman a la figura del ombudsman tradicional, toda vez que esta Procuraduría no recomienda sino acc-túa con atribuciones legales, sancionadoras que básicamente -- son inconcebibles en el arquetipo original escandinavo.

Dentro de las similitudes que encuentro en otros órganos permanentes que se localizan fuera del ámbito federal, y que - inspiran más ampliamente, nombraría al del Estado de Colima de 1983; siguiendo el de Aguascalientes de 1987; el de Guerrero - de 1990, y ya referido en el inciso que precede el de Baja California de 1991, y otros muchos estados que se han preocupado por la protección de esos derechos básicos, que hasta la fecha no se han reproducido concretamente como ombudsman.

Resalta por consecuencia la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del año de 1990, la que abiertamente - inspira su estructura en el arquetipo escandinavo, toda vez -- que sus conclusiones se transforman en recomendaciones hacia - las autoridades administrativas correspondientes para que éstas las atiendan en sus diferentes esferas de competencia, no siendo obligatorias pero sí cargadas de una gran fuerza moral.

## CONCLUSIONES

1.- Son los actos de los representantes de las autoridades administrativas, laborales, judiciales, militares, etc., - que de ninguna manera se encuentran sustentados en ordenamientos de estricto Derechos, los que crean los actos de molestia y trasgresión de los derechos de los gobernados, los que históricamente vienen planteando la justificación de la figura e institución del Ombudsman;

2.- La figura del Ombudsman se crea en el siglo XIX en -- los países escandinavos, naciendo o teniendo su fuente originalmente en Suecia y arraigándose en Dinamarca, Noruega y Finlandia principalmente;

3.- El acceso directo al Ombudsman para la presentación - de la queja o denuncia; a excepción de Francia y el Reino Unido se mantiene vivo en los países que han adoptado el medio de defensa social como lo es esta figura, y más modernamente en México que se tiene la potestad de acudir ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos en donde puede querrellarse un tercero que - tenga conocimiento de actos contrarios a los Derechos del hom--bre;

4.- El Ombudsman es un funcionario que goza de prestigio

profesional y social y sobre todo autonomía e imparcialidad, - cuya actividad principal es la atención e investigación sobre quejas en contra de la Administración Pública;

5.- El objetivo primordial de todo Ombudsman como defensor es: La Protección y tutela de los derechos humanos;

6.- El Ombudsman en su función eficaz deberá de estar en su nombramiento elevado a reconocimiento no ejecutivo;

7.- Toda Constitución enmarca en alguna de sus partes garantías de seguridad de libertad del hombre consagradas como - individuales;

8.- Nuestra Constitución Federal en su devenir doloroso histórico ha contenido por siempre la protección a los Derechos Humanos;

9.- Los Derechos Humanos inspiración de los próseres de la Independencia y la Revolución Mexicana imbuídos desde las - ideas de Fray Bartolomé de las Casas padre de la Doctrina de - los Derechos Humanos desde España a Mesoamérica;

10.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, acrisoló los Derechos Humanos y la función del primer Ombudsman con funciones concedidas al Poder Judicial Federal o Suprema Corte de Justicia de la Nación, plasmadas en - el artículo 97 párrafo tercero -actualmente- párrafo segundo;

11.- Nuestro Ombudsman contemporáneo debería ser objeto de reforma en cuanto a su dependencia pues se viene demostrando

do históricamente la importancia de que dependa del Congreso - de la Unión para que deje de ser una figura dotada de fuerza - orgánica del Ejecutivo Federal;

12.- La Procuraduría de los Derechos Humanos y Protec-- ción Ciudadana de Baja California si cumple como Órgano Consti-- tucional Local su función de Ombudsman dependiente del Órgano Legislativo, ejemplo que debería seguir la Comisión Nacional - de Derechos Humanos;

13.- Debería en todo caso; existir funciones de la Comi-- sión Nacional de Derechos Humanos en el orden legislativo y ju-- dicial con el ánimo en el primer caso; de revisar los procesos electorales, sus deficiencias y los procesos de creación de Le-- yes que no lesionen los intereses de los gobernados, que como en la actualidad chocan con el espíritu del Constituyente del 17; y en el ámbito judicial; la revisión y denuncia con facul-- tades de atracción de tesis contradictorias, facultad que ac-- tualmente se concede al Procurador General de la República.

14.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos debe ema-- nar del Congreso de la Unión, con un proceso legislativo en -- fondo y forma toda vez que su competencia abarca el universo - de las dependencias que corresponden al Poder Ejecutivo, es de cir en un ámbito federal.

15.- Resulta necesario exhortar o excitar a la Suprema - Corte de Justicia de la Nación a que haga uso de las facultades que le otorga la Constitución Federal Mexicana plasmadas preci

samente en el artículo 97 párrafo segundo, para la obtención -  
práctica de un verdadero Ombudsman Judicial.

## BIBLIOGRAFIA

- A. Aulard. Historie Politique de la Revolution Francaise.
- Alcalá Zamora, Niceto. Veinte Años de Evolución de los Derechos Humanos.
- American Political Science Review 68. Institutionalization The Ombudsman Bureaucracy, 1947.
- Anderson, Stanley. Supra nota 14.
- Arguelles, Agustin. Examen Histórico de la Reforma Constitucional de España.
- Bayne, Peter. et. al, "Australia Ombudsmen" (The States) -- supra nota 24.
- Berger, Adolf. Encyclopedic Dictionary of Roman Law, Philadelphia The American Society Philosophical 1953, Vol. 43.
- Bernard, Frank. "The Ombudsman Revisited", International Bar Journal, Mayo de 1975.
- Bexelius, Alfred. El Umbudsman de Asuntos Civiles.
- Boyer, Georges. Las Garanties Individualies Sousl Ancian - Regimen.
- Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Comparado.

- Carrillo Flores, Antonio. La Constitución, La Suprema Corte y los Derechos Humanos, México, Porrúa, 1981.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano - (1789-1989) edición conmemorativa, México, 1989.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. Gaceta 90/0.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. Gaceta 91. México, Mayo de 1991.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. Gaceta 91/11.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. Documentos Básicos - sobre la Tortura, Serie Folletos 90/3.
- Conferencia. Con motivo del X Aniversario de la Generación de Abogados de la Universidad de Guadalajara, 1963.
- Constitución de Alemania Occidental y su Ley Reglamentaria.
- Constitución de Fidji.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- De Esteban, Jorge. Constituciones Españolas y Extranjeras Vol. 1.
- De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho, México, Porrúa, 1981.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro del 10. de Diciembre de 1916. período Único, tomo I, No. 12.



- Fix Zamudio, Héctor. Cfr. Introducción al Estudio Procesal Comparativo de la Protección Interna de los Derechos Humanos en el Volumen Colectivo "Veinte Años de Evolución de los Derechos Humanos", México, 1974.
- Fix Zamudio, Héctor. "Ombudsman" Diccionario Jurídico Mexicano, México, UNAM. 1984, Tomo VI.
- García Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado.
- Geellhorn, Walter. Supra nota 7.
- Gil Robles y Gil Delgado, Alvaro. El Control Parlamentario de la Administración, Supra nota 12.
- Grimaud, Maurice. Congreso Internacional, La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad, México, Noviembre de 1991.
- J. Sauter. Die Philosophischen Grundlagen des Naturrechts, Viena, 1932.
- Legrand, André. El Ombudsman Escandinavo, Estudios Comparativos sobre el Control de la Administración, Paris, 1970.
- Legrand, André. Cfr. Une Institution Universelle: L'Ombudsman, "Revista Internacional de Derecho Comparado". Paris. 1973.
- Ley sobre la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California, Talleres Gráficos del Estado de Baja California, 1991.
- Llambias, J. H. Cabada Ombudsman, Supra nota 24.

- Lohse, Egon. "El Ombudsmen Militar de Alemania Occidental" Supra nota 66.
- Locke, Ensayo sobre el Gobierno Civil, traducción en español de J. Carmer, México, 1941.
- Moore, John. "Ombudsmen and Ghetto, Connecticut Law Review" Diciembre lo. 1968.
- Naciones Unidas, United Nations Conference on International Organization Vol. I.
- Napione, Supra nota 28.
- Nebenzhal, Issac. The Commissioner from Complaints from The Public Annual Report C. Jerusalem, State de Israel, enero - 1978.
- Olson K. W. y otros. Cfr. Reseña de la Historia de la Constitución de Norteamérica.
- Rodríguez y Rodríguez, Jesús. Estudios sobre Derechos Humanos.
- Rowat, Donald. Developments in Western Europe Supra nota - 24.
- Rowat, Donald. El Ombudsman de Dinamarca.
- Rowat, Donald. The Ombudsman; citizen's defender, rev. ed. Toronto, Toronto University Press, 1968.
- Rowat, Donald. El Ombudsman, México, Nuevo Mundo, diciembre 1973.

- Rowat, Donald. y Geoffrey Wallace. Los Campos del Ombudsman en Norteamérica, Supra nota 5.
- Sánchez Agesta, Luis. Historia del Constitucionalismo Español.
- Sánchez de Tagle, Francisco Manuel. Refutación de las Especies del Periódico "El Anteojo", México, "Imprenta El Aguila". 1835.
- Sánchez Viamonte, Carlos. Los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa.
- Stacey, Frank. Ombudsmen Comparado, Supra nota 12.
- Stacey, Frank. The British Ombudsman, Oxford Clarendon Press 1971.
- Teja Zabre, Alfonso. Vida de Morelos.
- Treves, Giusseppino Supra nota 67.
- Venegas Alvarez, Sonia. Origen y Devenir del Ombudsman, México, UNAM.