

980
2 es.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

ANALISIS COMPARATIVO DEL OMBUDSMAN SUECO
Y LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS
HUMANOS



T E S I S

Que Para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO
P r e s e n t a:
ERIKA GLORIA MARIA TREJO-PEREYRA

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

México, D. F.

1993



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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

**ANÁLISIS COMPARATIVO DEL OMBUDSMAN SUECO Y
LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

Introducción 1

CAPITULO PRIMERO

LOS DERECHOS HUMANOS

I. Definición. 1

II. Antecedentes internacionales de los Derechos Humanos. 6

 A. Fueros de Aragón 6

 B. Carta Magna Inglesa 6

 C. Carta de la Colonia de Virginia 8

 D. Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano 9

 E. Enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica 13

 F. Declaración Universal de los Derechos Humanos 16

III. Antecedentes nacionales de los Derechos Humanos. 21

 A. Constitución de Cadiz de 1812. 21

 B. Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana de 1814. 24

 C. Constitución de 1824. 25

 D. Siete leyes constitucionales de 1838. 27

 E. Las bases de organización política de la República Mexicana de 1843 28

 F. Acta constitutiva y de reformas de 1847. 30

 G. Constitución de 1857. 32

 H. Constitución de 1917. 34

 1. Derechos civiles 37

 2. Derechos políticos 58

 3. Derechos sociales 59

IV. Naturaleza de los Derechos Humanos.	66
---	----

CAPITULO SEGUNDO

EL OMBUDSMAN SUECO COMO ORGANO DEFENSOR DE LOS DERECHOS HUMANOS

I. Concepto de <u>Ombudsman</u>	72
II. Origen, evolución y características.	74
III. Leyes que lo regulan.	80
A. Constitución sueca.	80
B. Ley del <u>Riksdag</u>	82
C. Ley de instrucción para los <u>Ombudsmän</u> parlamentarios.	83
IV. Estructura y funcionamiento.	84
A. Nombramiento.	84
B. Causas de incompatibilidad.	85
C. Organización interna.	86
D. Competencia.	86
E. Procedimiento.	93
F. Resoluciones e informes.	97
G. Responsabilidad	102
V. Argumentos a favor y en contra de la adopción de la Institución del <u>Ombudsman</u>	102

CAPITULO TERCERO

LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

I.	Antecedentes en México de la Defensoría de los Derechos Humanos.	108
	A. Ley de Procuradurías de Pobres.	108
	B. Procuraduría Federal del Consumidor.	110
	C. Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en Nuevo León.	112
	D. Procurador de Vecinos del Municipio de Colima.	114
	E. Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM.	115
	F. Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.	123
	G. Dirección General de los Derechos Humanos.	128
II.	Decreto por el que se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	130
III.	Reglamento interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del 10 de agosto de 1990	132
IV.	Reforma al Artículo 102 Constitucional.	132
V.	Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos	136
	A. Competencia y Atribuciones.	139
	B. Organos	148
	1. Presidente.	148
	2. Consejo.	156
	3. Secretaría Ejecutiva.	159
	4. Visitadores Generales.	161
	C. Procedimiento.	166
	D. Recomendaciones e informes.	177

E. Recursos:	182
1. Queja.	183
2. Impugnación.	186
F. Obligaciones y colaboración de las autoridades y servidores públicos.	190
G. Responsabilidad de las autoridades y servidores públicos.	191
H. Régimen laboral, patrimonio y presupuesto. . .	192
VI. Naturaleza y análisis de las Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	193
VII. Programas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	203
VIII. Cuadro comparativo del <u>Dejudzman</u> sueco y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	204
Conclusiones.	214
Bibliografía.	224

Anexos

INTRODUCCION

Es común a todo ser humano el demandar la realización de diversos valores que aseguren su bienestar, tanto en la esfera individual como social. También es común que dichas demandas con frecuencia se vean dolorosamente frustradas por fuerzas naturales así como sociales, dando como resultado la explotación, opresión, persecución y otras formas de privación.

Enraizados profundamente en estas dos observaciones encontramos los comienzos de lo que hoy llamamos "Derechos Humanos", y del proceso legal tanto nacional, como internacional asociado con ellos, que buscan su efectiva protección y respeto.

En el Ambito internacional encontramos la creación de una figura llamada Ombudsman y que actualmente existe en más de cuarenta países. Hoy en día esta palabra sueca es un vocablo internacional con una connotación precisa. Esto es, cuando oímos esta palabra inmediatamente la relacionamos con un órgano protector de Derechos Humanos. Pero eso no es todo, es una institución que ha demostrado su eficacia, que como más adelante veremos, se basa en diversos aspectos subjetivos

carentes de coercibilidad, lo cual la hace aún más encomiable.

Podemos decir que es una instancia a la que cualquier individuo puede acudir para denunciar una violación a los Derechos Humanos por parte de la autoridad, teniendo la seguridad que su queja será atendida con suma rapidez y a la cual recaerá una Recomendación.

Es inminente la necesidad de que cualquier país cuente con un órgano de esta naturaleza, para contrarrestar la actividad del Estado que cada vez abarca algunos aspectos de la vida diaria del individuo. Así, en nuestro país se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos tomando como base la experiencia sueca, a la cual se le conjuntaron los patrones y perfiles particulares de nuestra realidad nacional.

Por lo que este trabajo tiene como finalidad analizar las características, tanto del Ombudsman Sueco, como de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Para de esta forma establecer que contamos con un órgano respetable y jurídicamente bien estructurado, que se encuentra al nivel de cualquier otro en el mundo.

En el Capítulo Primero analizo aspectos generales de los Derechos Humanos como son sus diferentes definiciones, los principales documentos legales que los han consagrado tanto a

nivel internacional como nacional y su naturaleza. De esta forma pretendo establecer qué es lo que debemos entender por Derechos Humanos, para así comprender cuál es la materia que va a defender nuestro Ombudsman y los documentos de derecho objetivo que regulan dicha materia.

En el Capítulo Segundo hago un estudio del Ombudsman sueco que incluye una conceptualización del término, un análisis de su origen y evolución como institución, así como el establecimiento del marco legal que la regula. Partiendo de estas bases, paso al estudio de su estructura y funcionamiento en la práctica diaria. Además, en este capítulo incluyo los argumentos que apoyan la adopción de esta institución y los que la rechazan.

El Capítulo Tercero tiene que ver directamente con el establecimiento del Ombudsman en nuestro país que data del siglo pasado y que actualmente ha cobrado una gran importancia a través de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Como veremos en este capítulo, la creación de la Comisión Nacional ha sido beneficiosa para nuestro país, al grado que el año pasado se elevó a rango constitucional. Asimismo, me referiré a sus órganos y funcionamiento para de esta forma establecer un análisis comparativo entre el Ombudsman sueco y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

CAPITULO PRIMERO

LOS DERECHOS HUMANOS

I. Definición

Es tarea difícil definir lo que engloban dos palabras que tienen una significación realmente profunda. Derechos Humanos puede significar derechos del hombre o derechos de la persona, o derechos individuales, o derechos naturales del hombre, o derechos fundamentales del hombre. Cualquiera que sea la expresión que utilizemos, a lo que aspiramos es al realce de la dignidad y de la autonomía de la persona humana. De lo que no hay duda alguna es que su titular es el hombre, quien los ejercerá tanto frente al Estado como qua omni.

Estos derechos son un todo trabado que tienen su fundamento en la dignidad del hombre y que le permiten vivir como corresponde a su naturaleza individual y social, al mismo tiempo.

Estimo conveniente analizar las características de los Derechos Humanos para de esta forma facilitar su comprensión y llegar a establecer una definición que conjunte las mismas.

Primeramente, los Derechos Humanos son derechos universales, pues por fundarse en la condición humana son de todos los hombres, de todos los pueblos de la tierra,

prescindiendo de toda diferencia basada en el sexo, la raza, la nacionalidad, la religión, el idioma, el territorio, etc.

Asimismo, son derechos inalienables e imprescriptibles, ya que no son susceptibles de enajenarse o de transferirse y no se pierden con el sólo transcurso del tiempo.

Otra nota característica, es el reconocimiento de las calidades sustanciales del hombre y su potestad de exigir su respeto y protección por la sociedad. Efectivamente, la doctrina de los Derechos Humanos tiene una constante que consiste en considerar la naturaleza peculiar del hombre, que lo diferencia de los otros seres. Asimismo, por ser fundamentales para una existencia digna, requieren ser observados y garantizados.

Son también derechos históricos, ya que se han conquistado a través del tiempo. La lucha del hombre por la conquista de sus derechos es su propia historia. Hay por ejemplo, se sostiene una concepción de Derechos Humanos más amplia, más evolucionada que la de otros tiempos.

Asimismo, son derechos concretos, en tanto son reivindicaciones, reclamos, facultades de personas consideradas no en abstracto, sino en concreto y también por pueblos concretos que viven y tienen necesidades materiales y espirituales, y que los ejercerán frente al Estado y frente a los demás hombres.

Los derechos humanos se caracterizan también por ser básicos y fundamentales, ya que constituyen un mínimo que salvaguarda y ampara al hombre en su calidad de tal. El

hombre es persona y puede constituir comunidades humanas, merced a estos derechos que no se pueden desconocer invocando justificaciones que no tengan relación con él mismo, con su propia conducta.

No son derechos absolutos, ya que la sociedad a través del transcurso del tiempo va experimentando cambios que los van moldeando y adecuando a los tiempos. Pero es importante señalar que los derechos civiles y políticos por los que el hombre ha luchado durante toda la historia no admiten limitaciones o excepciones. Por lo que si refiere a los derechos económicos, sociales y culturales, éstos van a responder a la realidad del país, pero siempre respetando y ampliando lo ya consagrado.

Ahora bien, a lo largo del tiempo los estudiosos de la materia han elaborado diversas definiciones que han contribuido a la conceptualización del término "Derechos Humanos".

Según José Castán Tobeñas "los llamados derechos del hombre como aquellos derechos fundamentales de la persona humana considerada tanto en su aspecto individual como comunitario que corresponden a éste por razón de su propia naturaleza (de esencia, a un mismo tiempo, corpórea, espiritual y social), y que deben ser reconocidos igual que todos por todo poder y autoridad y toda norma jurídica positiva, cediendo, no obstante en su ejercicio ante las exigencias del bien común". (1)

Peces-Barba los llamó derechos subjetivos fundamentales y los define como la "facultad que la norma atribuye de protección a la persona en lo referente a su vida, a su libertad, a la igualdad, a su participación política o social, o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte a su desarrollo integral como persona, en una comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto de los demás hombres de los grupos sociales y del Estado y con posibilidad de poner en marcha el aparato coactivo del estado en caso de infracción".(2)

Pérez-Luño nos dice que "los Derechos Humanos son un conjunto de facultades e instituciones, que en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional".(3)

Según, Luis Díez Müller "los Derechos Humanos son entendidos como aquellos principios inherentes a la dignidad humana que necesita el hombre para alcanzar sus fines como persona y para dar lo mejor de sí a su sociedad. Son aquellos reconocimientos mínimos sin los cuales la existencia del individuo o la colectividad carecerían de significado y de fin en sí mismas. Consisten en la satisfacción de las necesidades morales y materiales de la persona humana".(4)

Campillo Sainz define los derechos del hombre "como un conjunto de exigencias que derivan de la naturaleza de la persona humana. Estos derechos son anteriores y superiores al

Estado y éste, es un simple instrumento al servicio de la persona humana que lo trasciende en rango y en jerarquía valorativa. Por esta razón los derechos del hombre adquieren el carácter de valores políticos fundamentales y se convierten, en principios básicos de cualquier forma de organización política".(5)

La Comisión de la UNESCO presidida por Edward H. Carr elaboró la concepción moderna de los Derechos Humanos que contribuyó a la internacionalización de éstos. Son dijo "aquellas condiciones de vida sin las cuales en cualquier fase histórica dada de una sociedad los hombres no pueden dar de sí lo mejor que hay en ellos como miembros activos de la comunidad porque se ven privadas de los medios para realizarse plenamente como seres humanos".(6)

Por su parte el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas define los Derechos Humanos como el "conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente."(7)

Considero que los Derechos Humanos constituyen un compuesto cohesionado de libertades y derechos civiles, políticos, sociales, económicos, culturales y solidarios, de validez universal, propios del hombre, de la dignidad humana, indispensables para el desarrollo integral del individuo, tanto en su aspecto individual, como social.

II. Antecedentes internacionales de los Derechos Humanos

A. Fueros de Aragón

Los Fueros de Aragón constituyen una fuente de Derecho importantísima, ya que significaron una limitación al poder absoluto de los monarcas y un primer paso hacia la protección jurisdiccional de los derechos individuales. Fueron expedidos por el rey Pedro III en el año de 1348. En ellos se consagran privilegios otorgados por el Rey a sus vasallos en relación con su libertad, además eran instrumentos de exenciones de gabelas, concesiones de gracia, mercedes, e incluían medios procesales llamados "procesos forales", que servían a garantizar la seguridad jurídica de los individuos, constituyendo algunos de estos fueros, verdaderos antecedentes o precedentes hispanicos de nuestra juicio de Amparo.

Cabe mencionar que de este tiempo data un funcionario público llamado "Justicia de Aragón", quien era el juez supremo que conocía de los casos de fuerza y agravio del rey, de los hombres ricos o de los tribunales.

B. Carta Magna Inglesa

Los barones ingleses reunidos en el "Ejército de Dios y su Santa Iglesia" presionaron al Rey Juan Sin Tierra y lograron, después de un ultimátum, que éste otorgara la Magna

Charta Libertatum o Carta Magna el 15 de junio de 1215. Suele afirmarse que esta carta dió origen a las modernas declaraciones de derechos, lo cual es rebatible ya que ésta se limitó a restablecer antiguas costumbres y no a establecer derechos. Tampoco podemos decir que es una Constitución "puesto que, por una parte no estructura jurídica ni políticamente a Inglaterra, y por la otra no se contrajo a establecer los principios dogmáticos y orgánicos del Estado".(8)

Principalmente, la Carta Magna tuvo un carácter práctico al otorgar privilegios y reconocer antiguas costumbres y derechos subjetivos que eran consecuencia de la experiencia adquirida por los laicos desde tiempos intempestivos. Consiste de setenta y nueve capítulos que contienen garantías heterogéneas para la Iglesia, los barones y los hombres libres u. honores libres. Estos hombres libres, liber homines de que habla la Carta Magna no se refieren a todos los miembros de la comunidad, sino solamente a la nobleza, por lo que este documento más que una conquista democrática es una afirmación del feudalismo.

Entre sus artículos más importantes encontramos el número cuarenta y seis, una verdadera garantía de legalidad que dió origen a varias garantías constitucionales, principalmente de los países americanos.

Establece que ningún hombre libre puede ser arrestado, expulsado o privado de sus propiedades, sino mediante juicio y por las leyes de la tierra. De esta manera se otorga la

garantía de audiencia, o sea, se le permite ser oído en defensa. Se asegura también la legitimidad del tribunal que conociera del proceso; ya que se estableció que no cualquier cuerpo judicial podría tener tal incumbencia, sino precisamente los pares del interesado, es decir, órganos jurisdiccionales instalados con anterioridad al hecho de que se tratase. Como podemos observar, este artículo constituye un claro antecedente de nuestros artículos catorce y dieciséis Constitucionales.

C. Carta de la Colonia de Virginia

El 12 de junio de 1776 en la Colonia de Virginia se proclamó una declaración de derechos Bill of Rights, de espíritu calvinista. Sus artículos son de inspiración ilustracionista, consagrándose la idea de los derechos naturales del hombre anteriores y superiores al Estado por primera vez en la historia. Esta declaración afirma que todos los hombres son iguales, libres e independientes por naturaleza, además de ser titulares de derechos inherentes de los que no se les puede privar.

Su contenido es realmente innovador, por lo que un sin número de veces se ha discutido la originalidad de la Declaración Francesa frente a este Bill of Rights, que en el concepto de Jellinek sirvió de modelo o fuente de inspiración al famoso documento público francés de 1789. Consta de dieciséis artículos llamados secciones, los cuales consagran

diversos principios de organización política, tales como los de la soberanía popular y la separación de poderes, la alternabilidad de los cargos públicos, la reformabilidad del gobierno y la libertad de elecciones. Asimismo, su catálogo de derechos y libertades fundamentales incluye: los derechos a la vida, a la libertad, a la seguridad, a la propiedad, a una fianza moderada y a un castigo humano, a un juicio rápido frente a un jurado imparcial, y las libertades de prensa y de religión, así como la prohibición de las sanciones generales.

La Declaración de Virginia sirvió de base a la autonomía jurídica del individuo frente al poder jurídico del Estado y al derecho de ese mismo individuo a participar en política. Y especialmente, instituye la creencia en una Constitución escrita que establezca de una vez y para siempre los derechos del hombre.

D. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789

Esta declaración representa el documento que cristalizó el ideario de la Revolución Francesa y el inicio, junto con la Carta de Virginia, de la era de los Derechos Humanos. Los principios que consagra siguen teniendo vigencia, aún dos siglos después de su proclamación, para todos los hombres de todas las naciones por su carácter absoluto y universal.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano fue aprobada por la Asamblea Nacional en el 26 de agosto de 1789, y que firmada por el rey Luis XVI el 5 de octubre del mismo año, encabezaría la Constitución de 1791, consta de un preámbulo y de diecisiete artículos.

En el preámbulo se sintetiza el resentimiento que experimentaba el pueblo francés contra el depuesto gobierno al expresar que "... la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los gobiernos..."(9) Asimismo expone, que la solución a estos males es una declaración solemne de "...los Derechos naturales, inalienables, y sagrados del hombre, a fin de que esta declaración, teniendo siempre presente todos los miembros del cuerpo social, les recuerde constantemente sus derechos y deberes ..." (10) Con esto se creó que se erradicarían todos los males que aquejaban a la sociedad, por esto se afirma que la filosofía que expresa el preámbulo es pues, ante todo, optimista y naturalista.

El articulado de la Declaración, está integrado por dos series de disposiciones que se encuentran mezcladas. Por una parte encontramos los artículos 1,2,4,7,8,9,10,11,13 y 17 que contienen los derechos "naturales e imprescriptibles" del hombre y del ciudadano, por otra parte, los artículos restantes incluyen principios de organización política (soberanía, supremacía de la ley, separación de poderes y participación activa del ciudadano).

Debido a que el presente capítulo se refiere a los Derechos Humanos me limitaré a analizar los artículos de la Declaración que los contemplan.

El artículo segundo de la Declaración reconoce como derechos "naturales e imprescriptibles" la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión. Pero estos no son los únicos derechos que se plesman en la Declaración, ya que en su texto podemos encontrar una amplia gama de ellos.

Por lo que se refiere al derecho a la igualdad, éste se consagra en el artículo primero que afirma que "todos los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos". De esta forma se reguló la igualdad civil y política, al suprimirse privilegios jurídicos a determinados miembros de la sociedad. El artículo sexto reconoce la igualdad judicial, ante la ley y para ocupar cargos públicos; y el artículo trece consagra la igualdad fiscal.

El contenido de libertad en la Declaración es muy amplio. El artículo primero, como el segundo, se refieren respectivamente a ella, al decir que todos los hombres nacen libres y que es un derecho natural e imprescriptible. El artículo cuarto la define desde una concepción individualista al decir: "La libertad consiste en poder hacer todo aquello que no perjudique a otros: así el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que los que aseguran a los demás miembros de la sociedad el goce de esos mismos derechos. Estos límites no pueden ser determinados

sino por la ley". Así, se marcan las bases para el ejercicio de la libertad en sociedad y la ley será la única que la limite, pero ésta "no tiene derecho a prohibir sino las acciones perjudiciales para la sociedad" (artículo quinto).

Como manifestaciones concretas de la libertad se reconocen en el artículo décimo la libertad de pensamiento u opinión y la libertad religiosa, ambas con la única limitante de que no alteren el orden público. En el artículo décimo primero se establecen las libertades de expresión e imprenta, que deben ejercitarse en el marco establecido en la ley.

El derecho a la propiedad se consagra en el artículo diecisiete como "un derecho inviolable y sagrado del que nadie pueda ser privado". Sólo se permite su expropiación por "necesidad pública evidente y legítima comprobada, y a condición de una indemnización justa y pronta". Otra protección que se otorga a la propiedad la encontramos en los artículos 13, 14 y 15, relativos a las contribuciones públicas, cuya finalidad es que sean equitativas y de esta forma proteger el patrimonio de los individuos.

El derecho a la seguridad jurídica se encuentra plasmado en los artículos: séptimo, que prohíbe las aprehensiones y detenciones arbitrarias; octavo, que consagra el principio de legalidad del juez, del delito y de la pena; y noveno, que prohíbe la brutalidad durante las detenciones e instituye la presunción de inocencia.

Por último, el derecho a la resistencia a la opresión es producto de la época, ya que con él se justificó y legitimó el movimiento revolucionario. Este derecho debe analizarse como la condena implícita de los abusos y de las arbitrariedades de la monarquía y de los privilegios de la aristocracia y el clero.

E. Enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica

La Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica fué promulgada el 17 de septiembre de 1787, sin contener declaración alguna de Derechos Humanos. Los autores de la misma aducieron que no era necesario dicha declaración dado que el propósito primordial de la Constitución era implantar el régimen federativo; y por otra parte, dichos derechos ya se encontraban consagrados en las Constituciones locales. Sin embargo el Estado de Virginia, entre los más importantes, se negó a aprobar la Constitución hasta que mediante las respectivas enmiendas se incluyera una Declaración de Derechos. Una posición totalmente entendible debido a lo avanzado de su ideología con respecto a la protección de los Derechos Humanos, que como se menciona, quedó plasmada en la Carta de Virginia. Fue entonces que en el mes de septiembre de 1789, el Congreso presentó un total de quince enmiendas inspiradas en la Declaración de Derechos de Virginia, de las

cuales doce se sometieron a la aprobación de los Estados. Para el quince de diciembre de 1791 quedaron adicionadas permanentemente a la Constitución diez enmiendas que se conocen como Bill of Rights. Al terminar la guerra de secesión, se incorporaron a la Constitución las enmiendas que instituyen la igualdad humana.

La primera Enmienda garantiza la libertad de expresión, de prensa y religión y el derecho del pueblo de reunirse y de ejercer el derecho de petición al gobierno. Asimismo, prohíbe al Congreso, tanto el establecimiento de una religión oficial, como el impedir el ejercicio de cualquier religión. Se establece un derecho absoluto de libertad religiosa, pero siempre que la conducta prescrite o permitida por la religión este de acuerdo con las leyes civiles y demás normas de la sociedad. También esta Enmienda prohíbe al Congreso la promulgación de cualquier ley que afecte la libertad de expresión o de imprenta.

La cuarta Enmienda garantiza el hogar, la privacidad y los documentos de las personas contra cualquier orden de registro o confiscación arbitraria, disponiendo que los warrants, deben expedirse únicamente por causa razonable y ser específicos, y no generales, al describir el lugar, las personas y las cosas. Además, obliga a los Estados a observar la cláusula del debido proceso legal, contenida en la décimo cuarta Enmienda.

La quinta y sexta Enmiendas protegen al hombre en sus derechos procesales fundamentales en materia penal. La primera contiene el privilegio en contra de la autoincriminación, al establecer que una persona no puede "ser obligada a declarar en su contra en cualquier procedimiento penal" y también prohíbe que se juzgue a una persona dos veces por el mismo delito. La segunda garantiza el juicio ante jurado, el caso con testigos, el derecho a ser asistido por abogado; y establece que ninguna persona puede ser privada de la vida, libertad, ni propiedades, sin el debido proceso legal.

La octava Enmienda prohíbe fijar fianzas excesivas y los castigos crueles o excesivos; y la novena y décima Enmiendas, reservan a los Estados y al pueblo todos los derechos y libertades que específicamente no enumera la Constitución reformada.

La segunda, tercera y séptima Enmiendas no son de trascendencia hoy en día, ya que se refieren al derecho de acuartelar tropas, de portar armas y de tener jurado en litigios superiores a veinte dólares.

Como ya se mencionó anteriormente, después de terminada la guerra civil, se aprobó en el año de 1865, la decimotercera Enmienda que abolió la esclavitud en todo el país.

En 1868, tres años después, se adopta la decimocuarta Enmienda que dispone que todos los ciudadanos gozarán de igual protección de las leyes y prohíbe la discriminación en

los Estados contra cualquier persona. Por último, en la décimoquinta Enmienda se garantiza el derecho al voto, protegiéndolo contra la discriminación por razones de raza, color o condición anterior de esclavo; y no fue sino hasta el final de la segunda década del siglo XX, cuando las mujeres obtienen el derecho al voto en la décimonovena Enmienda.

Ahora bien, la Constitución propiamente dicha no contiene preceptos sobre libertades personales más que en el artículo primero que garantiza el habeas corpus, prohibiendo las leyes sobre prescripción, confiscación y las de aplicación retroactiva. También podemos agregar el artículo tercero, que exige que todo juicio penal se realice ante jurado y el artículo sexto, que dispone que no habrá ninguna religión de Estado.

F. Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948

La Declaración Universal de Derechos Humanos representa la manifestación de la única prueba por la que un sistema de valores puede ser considerado humanamente fundado, por tanto reconocido: esta prueba es el consenso general acerca de su validez. Esta puede ser aceptada como la mayor prueba histórica que nunca haya existido del Consensus omnium gentium (1) acerca de un determinado sistema de valores. Representa un hecho nuevo en la historia, por primera vez, un sistema de principios fundamentales de la conducta humana, ha sido libre y expresamente aceptado a través de los gobiernos.

Con esta Declaración un sistema de valores es universal es hecho, en cuanto que el consenso sobre su validez e idoneidad ha sido explícitamente declarado. Sólo después de esta Declaración podemos tener la certeza de que toda la humanidad comparte algunos valores comunes y crear así, en la universalidad de los valores.

Esta Declaración fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. consta de un preámbulo y treinta artículos edificadas sobre la base de la unidad de la familia humana, la libertad, la igualdad, la no discriminación y la fraternidad y las interrelaciones entre individuo y sociedad. No solamente se refiere a los derechos civiles y políticos, sino que incorpora los derechos económicos, sociales y culturales propios del Constitucionalismo social.

En su preámbulo se advierte la idea de que los Derechos Humanos fundamentales están enraizados en la dignidad y en el valor de la persona humana y que en ello radica la libertad, la justicia y la paz del mundo. Por lo que se consideraba una actividad esencial, su protección por un régimen de derechos a fin de que el hombre no se vea compelido al recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión. Asimismo, queda plasmada en esta parte, la obligación de los Estados miembros de cooperar con la Organización de Naciones Unidas en el aseguramiento del respeto universal y efectivo de los derechos y libertades fundamentales del hombre, para lo cual

es necesario que dichos Estados tengan una concepción común de tales derechos y libertades.

Como se mencionó anteriormente, en la Declaración figuran derechos civiles y políticos como son los derechos a la vida, libertad y seguridad de la persona (artículo 1o); la protección contra la esclavitud, la servidumbre (artículo 2o), la tortura y las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (artículo 5o); el reconocimiento de la personalidad jurídica (artículo 6o); la igual protección de la ley (artículo 7o); el recurso efectivo ante los tribunales por las violaciones de los Derechos Humanos (artículo 8o); la libertad contra la detención, la prisión o el destierro (artículo 9o); el derecho a un juicio público y justo por un tribunal independiente e imparcial (artículo 10o); la presunción de inocencia hasta que se pruebe la culpabilidad y la prohibición de la condena por actos que no fueran delictivos en el momento de cometerse (artículo 11); la libertad contra los injerencias arbitrarias en la vida privada, la familia, el domicilio o la correspondencia (artículo 12); el derecho de libertad de circulación y de residencia, comprendido el derecho a salir de cualquier país, incluso del propio y regresar al mismo (artículo 14); el derecho a la nacionalidad (artículo 15); el derecho a casarse y fundar una familia (artículo 16); el derecho a la propiedad (artículo 17); la libertad de pensamiento, conciencia y religión (artículo 18); la libertad de opinión y de expresión (artículo 19); la libertad de reunión y de asociación

pacíficas (artículo 20); la participación en el gobierno del país, la igualdad de acceso a las funciones públicas del país y el derecho al voto (artículo 21).

En la categoría de los derechos económicos, sociales y culturales se incluyen los siguientes: a la seguridad social (artículo 22); al trabajo y la libre elección del mismo, a igual salario por trabajo igual, a una remuneración equitativa y satisfactoria que asegure la existencia conforme a la dignidad humana, el derecho a formar sindicatos y a sindicalizarse (artículo 23); el derecho al descanso, al tiempo libre, a una jornada razonable de trabajo y a vacaciones (artículo 24); el derecho a un nivel adecuado para la salud y el bienestar (comprendidos la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica), el derecho a seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos, a la protección especial de la maternidad y de la infancia (artículo 25); derecho a la educación, comprendido el derecho preferente de los padres de escoger el tipo de educación de sus hijos, se establece como obligatoria la educación elemental (artículo 26); derecho a la participación en la vida cultural de la comunidad, y la protección de los intereses morales y materiales que corresponda, por razón de ser autor de producciones científicas, literarias o artísticas (artículo 27).

Por lo que se refiere al artículo 28, en éste se consagra el derecho de toda persona a que se establezca un

orden social e internacional; en el que los derechos y libertades proclamados se hagan plenamente efectivos. En el artículo 29, se establece el deber de toda persona de ejercer sus derechos y gozar sus libertades dentro de los límites marcados por la ley. Por último, el artículo 30 textualmente dice: " Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para aprehender o desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración ."

Mucho se ha discutido sobre la eficacia de esta Declaración, ya que como su nombre lo indica, tiene un mero carácter declarativo. Por lo que podemos afirmar, que la Declaración Universal, por sí misma no está dotada de fuerza jurídica obligatoria. Lo cual queda resuelto con la celebración de los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 16 de diciembre de 1966 y que entraron en vigor en 1976; y con la serie de importantísimas convenciones que se han suscrito a partir de la Declaración Universal.

Consecuentemente, podemos establecer que es incuestionable la enorme influencia que ha ejercido la Declaración Universal para la creación de Constituciones, tratados, del ius cogens, organismos internacionales y leyes.

III. Antecedentes nacionales de los Derechos Humanos

En México podemos distinguir dos etapas por lo que se refiere a la inserción de los Derechos Humanos en nuestras Constituciones; es decir antes y después de la Constitución de 1917.

Antes de 1917, la mayoría de los textos Constitucionales contenían un repertorio más o menos amplio de Derechos Humanos. Estas declaraciones las encontramos consignadas desde el Decreto Constitucional de Apatzingán de 1814 hasta la Constitución de 1857.

A partir de 1917, nuestra Constitución se convirtió en la primera a nivel mundial que surge con un contenido social, al consignar premisas de justicia social. Se elevan a rango Constitucional normas protectoras de los sectores rural y obrero, tradicionalmente marginados, creando de esta manera la segunda generación de Derechos Humanos.

Es necesario analizar las principales Constituciones que a través del desarrollo histórico de México se han ocupado del tema o bien han incluido una declaración de Derechos Humanos y ver de esta forma como han ido evolucionando hasta dar contenido a las actuales disposiciones jurídicas en esta materia.

A. Constitución de Cadix de 1812

Esta Constitución fue expedida en España el 23 de marzo de 1812 y jurada en Nueva España el 30 de setiembre del mismo año. Su parte dogmática está integrada por los principios fundamentales de la convivencia política y social de la comunidad. No contiene una declaración de Derechos Humanos, pero hace una declaración solemne de que la Nación está obligada a conservar y proteger la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos. Señalando siempre de los medios propuestos para asegurar el ejercicio de tales derechos.

A lo largo del texto de esta Constitución se van insertando diversas normas que protegen los Derechos Humanos. Un ejemplo de éstas, son las relativas al derecho a la propiedad, establecidas en los artículos referentes a las restricciones al Monarca, no pudiendo: "imponer por sí directa ni indirectamente contribuciones, ni hacer pedidos bajo cualquier nombre o para cualquier objeto público, ni tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella".(12) De igual manera el Rey no podía conceder privilegios a persona ni corporación, ni podía privar a ningún individuo de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna. De esta forma se garantiza la seguridad personal contra posibles arbitrariedades que pudiera cometer el Rey.

La libertad y seguridad individual están respatadas en el artículo 287 y declara como delito grave toda desobediencia a una orden de detención expedida en forma

legal. Además, prevé la responsabilidad civil, la excarcelación bajo fianza, que las cárceles sean medio de seguridad y no de tortura, la abolición del tormento y todo apremio, la pena de confiscación y toda pena trascendental.

El título V se refiere a la administración de justicia, y al igual que la Constitución actual, considera al mismo número de instancias para los negocios judiciales. A los tribunales del reino correspondía aplicar las leyes en las causas civiles y criminales, prohibiéndose al Rey y a las Cortes ejercer funciones judiciales, avocadas a causas pendientes y mandar abrir los juicios benedictos. La justicia se administraba en nombre del Rey. Se consagra el principio de unidad de jurisdicción, aunque subsistían los fueros eclesiástico y militar. El Sistema Judicial se encontraba integrado en primer término por el Supremo Tribunal de Justicia, siguiéndole en orden jerárquico las Audiencias Territoriales, los Juzgados de Letrados al final los Alcaldes constitucionales con funciones de la contaduría y en lo económico.

Todos los juicios civiles y penales terminaban en las Audiencias Territoriales. El Supremo Tribunal de Justicia se instituye como última instancia para los recursos extraordinarios de nulidad y de responsabilidad; y para salvaguardar la legalidad y constitucionalidad de la administración de justicia. A dicho Tribunal también le correspondía resolver los conflictos competenciales que se suscitaban entre las Audiencias, conocer de la

responsabilidad de los altos funcionarios, de los recursos de fuerza y de nulidad, y velar por la expedita administración de justicia.

B. Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana

La Constitución de Apatzingán fue resultado del Congreso Constituyente reunido en Chilpancingo el 22 de octubre de 1814, "no es propiamente un antecedente legislativo franco de las garantías constitucionales que nos rigen, porque como es sabido nunca entró en vigor en el México independiente". (13) Pero es digno de incluirse en este estudio, ya que contiene un catálogo de Derechos Humanos.

Su artículo veinticuatro a la letra dice: "La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas".

El derecho a la seguridad, se encuentra reglado en los artículos 21, 22, 23, 27, 28, 29 y 30. Por su propia naturaleza y finalidad de proteger al hombre y contra de aprehensiones indebidas, procesos irregulares o imposición de penas arbitrarias, es uno de los primeros que fueron reivindicados en la lucha del hombre por su libertad.

Existen otros artículos que expresamente consagran los siguientes derechos:

Artículo 31, el derecho de audiencia;

Artículos 32 y 33, el derecho a la inviolabilidad de domicilio;

Artículos 34 y 35, los derechos de propiedad y posesión;

Artículo 37, los derechos de defensa;

Artículo 38, el derecho a la libertad ocupacional;

Artículo 39, el derecho a la instrucción; y,

Artículo 40, el derecho a la libertad de palabra y de imprenta.

C. Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824

Esta tomó sus bases del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana del 25 de mayo de 1823. Es nuestra primera Constitución Federal y en su parte dogmática carece de la clásica declaración de derechos del hombre. Esto se debe a que dicha materia se dejó en manos de las legislaturas locales. Únicamente se limitó a regular la libertad de imprenta o expresión para asegurar que los poderes federales valieran por su respeto. Lo cual fue plasmado en el artículo 5o fracción III, al decir que era facultad exclusiva del

Congreso General proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pudiera suspender su ejercicio y mucha menos abolirse en ninguno de los Estados ni territorios de la Federación. También el artículo 161 fracción IV nos decía que era obligación de los Estados proteger a sus habitantes en el uso de la libertad que tenían de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación; cuidando siempre que se observasen las leyes generales de la materia.

El artículo 112 reconoce indirectamente otros derechos fundamentales al restringir las facultades del Presidente que no podía privar a ningún individuo de su libertad, ni imponerle pena alguna. Si se le permitía, arrestar cuando lo exigiese el bien y seguridad de la Federación. Tampoco se le facultaba para ocupar la propiedad de ningún particular o corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella.

Por último, en la Sección Séptima del Título Quinto se disponen una serie de reglas generales para la administración de justicia, obligatorias para los Estados y territorios de la Federación. Las cuales sentaron las bases para las actuales garantías individuales en esta materia.

D. Siete leyes constitucionales de la República Mexicana del 29 de diciembre de 1836

Con esta Constitución se crea el sistema centralista. En ella se enumeran en forma especial algunos derechos a los cuales se les llama derechos del mexicano.

En la Ley Primera, artículo segundo se establecen como derechos del mexicano:

Fracción I, no ser aprehendido sin mandamiento de juez competente;

Fracción II, no ser detenido por más de tres días por autoridad política y ser puesto a disposición de la autoridad judicial, quien deberá promover dentro de los diez días siguientes el auto motivado de prisión;

Fracción III, no ser privado de la propiedad, del libre uso y del aprovechamiento de ella, salvo causa de utilidad general y pública;

Fracción IV, no ser objeto de cateo ilegal;

Fracción V, no ser juzgado ni sentenciado por tribunales que no se hayan establecido según la Constitución o que apliquen leyes dictadas con posterioridad al hecho;

Fracción VI, no impedírsele la libertad de tránsito y,

Fracción VII, no suprimírsele la libertad de imprenta.

En la Ley Tercera, artículo 48, se establecen las prohibiciones dictadas al Congreso General, dentro de las cuales se ratifican algunos de los derechos del mexicano. En

la Ley Quinta se ordenan prevenciones generales sobre la administración de justicia en lo civil y en lo criminal; disponiéndose en los artículos 43 al 51, normas para el aprisionamiento y detención, para el procesamiento y para la aplicación de penas, que en nuestra Constitución vigente aparecen como garantías individuales. Además, se encuentran las siguientes: reducción de los fueros, reducción de instancias en los negocios judiciales; designación de las formalidades indispensables para la prisión y aún para la simple detención; limitación del tormento, abolición de la confiscación; y abolición de toda pena transcendental.

En esta Constitución se regulan más a fondo ciertos derechos, en comparación de los anteriores; ya que como mencionamos anteriormente, su Primera Ley está dedicada a ellas.

E. Las Bases de organización política de la República Mexicana de 1843

Incompleta había sido hasta entonces la normatividad otorgada a los Derechos Humanos por la Constitución federal y central, por lo que los constituyentes de 1843 pensaron seriamente en consolidar dicha regulación. En consecuencia, decidieron incluir un capítulo explícito que contuviera un cuadro general de los derechos "de los habitantes de la República". Encabezando este capítulo encontramos el derecho

a la libertad y por consiguiente la condenación de toda esclavitud. Figura enseguida la libertad de opinión así como la de imprenta, la cual no se podía limitar a una clasificación previa o censura, ni se podía pedir fianza a los autores, editores o impresores.

La seguridad personal se encontraba garantizada al exigirse determinadas formalidades para llevar a cabo una aprehensión. Declara que nadie puede ser juzgado por tribunales de comisión ni por leyes retroactivas; que nadie puede continuar en prisión si se comprueba que no es creador de pena corporal y otorga fianza; y que nadie puede ser obligado a confesar de hecho propio. Se garantiza también la inviolabilidad de domicilio.

Se reconoce la propiedad privada de particulares y de corporaciones. Se incluye el principio de que el ejercicio de una profesión o industria constituye una propiedad privada equiparable a la de las cosas, acciones o derechos. Se regula la expropiación, la cual sólo procede por causa de utilidad pública y previa indemnización.

Consigna la declaración referente a que ningún mexicano se le podrá impedir la traslación de su persona o bienes fuera del país.

Se cierra este capítulo al declarar que los extranjeros sólo gozarán de los derechos que concedan las leyes y sus respectivos tratados a otras personas, léase nacionales.

F. Acta constitutiva y de reformas de 1847

Este documento restablece el imperio de la Constitución de 1824 e introduce algunas reformas esenciales. Esto se debió a que en el transcurso de 22 años cambiaron las necesidades de la sociedad y se tenía que adecuar la Constitución de 1824 a la nueva época.

El constituyente se encontraba dividido en dos grupos. El primero, quería reponer lisa y llanamente la Constitución Federal y el segundo, pugnaba por la expedición de una nueva que aprovechara los principios fundamentales de la Constitución de 1824.

El Congreso en su sesión del 16 de abril de 1847 rechazó el dictamen de la mayoría que proponía que se considerara como la única legítima, a la Constitución de 1824. Por lo consiguiente, aprobó con algunas modificaciones y adiciones, el proyecto de Acta de reformas elaborado por Mariano Otero. El cual fue jurado el 21 de mayo de 1847 y publicado al día siguiente.

Es importante destacar el artículo quinto del Acta, que correspondió al artículo cuarto del proyecto de Otero que dice lo siguiente: "Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas". Además añade: "Desde 1822 comenzó a observarse que la Constitución Federal debía arreglar el

ejercicio de los derechos del ciudadano, y yo he creído que ésta debe ser la primera de las reformas, persuadido como lo estoy de que este punto es el que se caracteriza y asegura el principio de la forma de los gobiernos, según se entiendan o se limiten esos derechos".(15)

Después señala que para hacer efectivos los principios de la libertad, es necesario que la Constitución establezca las garantías individuales de una manera permanente, quitándole así, esta atribución a los Estados de la República.

Por último concluye: "Dominado por este pensamiento propongo que la Constitución fije los derechos individuales y asegure su inviolabilidad, dejando a una ley posterior, pero general y de un carácter muy elevado, el detallarlos".(16) De esto se deriva que el artículo cuarto de su proyecto, se haya redactado en forma tan genérica, ya que la proposición suponía, si era aceptada, que se expediría una ley especial en que se precisaran las garantías constitucionales simplemente enunciadas. Por lo que esta Aste creese de una Declaración precisamente dicha de Derechos Humanos.

Al hablar de este documento, no se puede dejar de mencionar su artículo 25, el cual establece el Juicio de Amparo. Se protege por primera vez, a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados.

La verdadera novedad del Acta de Reformas de 1847, no es tanto una precisión de las garantías constitucionales, sino una comprensión de que una enumeración de ellas, no producirá ningún resultado si no se crea al mismo tiempo un instrumento práctico y efectivo para que sean respetadas.

G. Constitución federal del 5 de febrero de 1857

La doctrina de los derechos del hombre que sirvió de base a esta Constitución, al igual que a las anteriores, fue la francesa de finales del siglo XVIII.

Su artículo primero nos dice que "el pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales". En consecuencia, declara que "todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la Constitución". Así, por primera vez se otorgaban e instituyen garantías en favor del individuo, las cuales significaban limitaciones impuestas al poder público para asegurar el goce de los derechos del hombre. Esta Constitución estableció una marcada distinción entre los derechos del hombre y las garantías individuales, reputando a aquéllas inherentes a toda persona humana por haberle sido concedidas "por su Creador", y concibiendo a éstas como restricciones consignadas en la propia Constitución a la actividad de las autoridades del país con la finalidad de proteger y hacer efectivos los citados derechos. (17)

La comisión encargada de presentar el proyecto de Constitución al Congreso afirmó lo siguiente: "...la Comisión conoció que un deber imperioso y sagrado, le demandaba una declaración de los derechos del hombre, y ha procurado satisfacer a esta exigencia en el título primero del proyecto. No se lisonjea de la perfección, ni presume de original. En los artículos que propone, no verá el soberano Congreso sino un resumen de los principios adoptados por los mejores publicistas, proclamados en las Constituciones de los países mas adelantados en el derecho público, acogidos también por los proyectos que en diferentes épocas han tenido por objeto reformar nuestra carta fundamental. En su forma, tales artículos podrán ser modificados; pero en su esencia, creemos que la Asamblea Constituyente los tendrá como primordiales elementos de la vida social, como bases indestructibles, como derechos inherentes al hombre, inseparables de su naturaleza".(16)

Con base en las anteriores consideraciones, el Congreso Constituyente de 1856-1857 conoció el proyecto que le recibió la Comisión, y con las modificaciones que juzgó pertinentes, aprobó el catálogo de derechos del hombre que se le propusiere en 33 artículos, y que formara la sección Primera, del Título Primero. Se incluye un artículo 24 adicional que previó precisamente la suspensión de garantías. En estos artículos se consagra la igualdad y libertad de todos ante la ley, en cuya virtud se excluyen los tribunales especiales, la esclavitud, los títulos nobiliarios y los honores

hereditarios, se instituye el derecho de propiedad y se consagran las siguientes libertades: de enseñanza, trabajo, pensamiento, petición, asociación, comercio e imprenta, tránsito y posesión y portación de armas. Para asegurar su efectividad se prohíbe: la aplicación retroactiva o inexacta de la ley, la extracción de reos políticos, la celebración de tratados que afecten las garantías individuales, la violación de domicilio y correspondencia, el molestar a las personas sin mandamiento escrito de autoridad competente, el encarcelamiento por deudas de carácter civil, y los monopolios o estancias. Asimismo, se regula ampliamente el procedimiento penal y la función de los tribunales de la Federación.

G. Constitución de 1917

La Revolución Mexicana de 1910 es el antecedente histórico inmediato de nuestra Carta Magna vigente, la cual fue promulgada el 5 de febrero de 1917 en la Ciudad de Querétaro. Nuestra Constitución es el resultado de las necesidades y aspiraciones de un pueblo que erigió como bandera la idea de una distribución más equitativa de la riqueza. Sentimiento que supieron asimilar y plasmar los Constituyentes de Querétaro al darle a nuestra Carta Magna un carácter múltiple: social, por cuanto se propone elevar las condiciones de las clases campesina y trabajadora; antifeudal, por su propósito de transformar el antiguo

régimen económico latifundista y servil, para crear una organización económica inspirada en la justicia social; democrático, ya que asegura la intervención del pueblo en el ejercicio efectivo del sufragio, además de consagrar el principio de la no reelección; nacionalista, por su programa de reivindicación de la propiedad del suelo y del subsuelo, concebida como un patrimonio de la nación; y popular, porque compagina las libertades individuales con las garantías sociales. Por todo lo anterior, la Carta Magna de 1917 ocupa un sitio singular en la historia del mundo.

Nuestra Constitución está formada por nueve títulos y 136 preceptos. Los veintinueve primeros estatuyen las garantías individuales que entre otros preceptos integran la parte dogmática; los artículos 3, 4, 6, 20, 28 y 123 consagran las garantías sociales.

En la parte orgánica de la Constitución se regulan la nacionalidad y ciudadanía, el capítulo geográfico, la forma de gobierno, la división de poderes, la distribución de facultades entre la Federación y los Estados, la supremacía de la Constitución y su inviolabilidad, entre otros.

El capítulo que nos ocupa principalmente es el primero, del Título primero que recibe el nombre: "De las garantías individuales". Asimismo, no debemos identificar a éste capítulo como el único en el que se consagran garantías, ya que a lo largo del texto encontramos preceptos que por su espíritu complementan a los primeros. Por lo que también

analizaré los preceptos correspondientes a las garantías sociales.

Es importante mencionar que los artículos 25 y 26 que contienen la llamada "Rectoría Económica del Estado" no serán comentados, ya que considero que éstos no instituyen ni proclaman ninguna garantía en favor del gobernado.

Cabe hacer la distinción de lo que entendamos por garantías fundamentales, garantías constitucionales y Derechos Humanos. Las garantías fundamentales (individuales y sociales), constituyen el medio de defensa idóneo para hacer efectivos los mandatos constitucionales.(19) Además, por su esencia son más limitadas, ya que actúan sólo dentro de un Estado y su contenido regula la conducta del individuo o grupo de individuos que pudiera afectar a instituciones jurídicas ya reconocidas. Entendamos por garantías individuales, los derechos que tiene el gobernado frente al poder público que implican una relación jurídica entre dos sujetos que son el gobernado y el Estado y sus autoridades. Por el contrario, en las garantías sociales el vínculo jurídico se establece entre individuos pertenecientes a dos clases económica y socialmente diferentes y cuya finalidad es tratar de nivelar dichas desigualdades.

Las garantías constitucionales son los procesos establecidos por nuestra Carta Magna en los artículos 103 y 107 (amparo), 105 (conflictos entre los Estados y la Federación, o los Estados entre sí) y 111 (proceso de responsabilidad de funcionarios). Estas normas dan

efectividad a los mandatos fundamentales, cuando son desconocidos, violados o existe incertidumbre respecto de su forma o contenido. Tienen un carácter estrictamente procesal, de carácter represivo y reparador. (20)

En cambio, los Derechos Humanos son principios o ideas universalmente aceptadas y reconocidas, además van más allá de las fronteras de cualquier país.

1. Derechos civiles

Comenzaré por referirme a los Derechos Civiles consagrados en la Constitución que tienden a proteger la existencia, la libertad, la igualdad, la seguridad, la dignidad y la integridad física y moral del ser humano.

a. Artículo 1o

Este artículo contiene una disposición de carácter general que delimita, sucesivamente, los ámbitos espacial, personal, material y temporal de los Derechos Humanos. Dice así esta disposición: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

Por lo que respecta al ámbito material, deberte entender que las garantías a que alude la Constitución en el Capítulo Primero, del Título Primero, referentes a los derechos

políticos se encuentran limitadas en su aplicación, ya que quedan reservadas exclusivamente a los ciudadanos mexicanos. Esta disposición se encuentra relacionada con el artículo 15 Constitucional, que prohíbe la celebración de convenios o tratados que menoscaben los derechos del hombre y del ciudadano reconocidos por la Constitución.

Por último, respecto al ámbito temporal de vigencia de los Derechos Humanos, este precepto establece que ninguno de ellos podrá ser restringido ni suspendido sino en los casos y condiciones previstas en la misma Constitución. Estos casos y condiciones están contemplados en el artículo 29.

b. Artículo 2o

Consagra el derecho que tiene toda persona a la libertad, al prohibir de un modo terminante la esclavitud. Esta prohibición se hace extensiva a cualquier tipo o manifestación de servidumbre sea consentida o expresa. Asimismo, establece que cualquier extranjero que tuviere la condición de esclavo, por el sólo hecho de entrar a territorio nacional obtendrá su libertad y la protección de las leyes.

Este artículo también se encuentra relacionado con el artículo 15 Constitucional, que prohíbe la celebración de tratados que tengan por objeto la extradición de los delincuentes del orden común que tuvieran la condición de esclavos en el país donde cometieron el delito.

También, la propia Constitución establece distintas categorías de sanciones para él o los funcionarios responsables de la privación ilegal o arbitraria de la libertad personal.

c. Artículo 42 párrafos segundo, tercero y cuarto

Este precepto reconoce, primeramente, la igualdad del hombre y de la mujer ante la ley. Después protege legalmente tanto la organización como el desarrollo de la familia, y además, enuncia el derecho a decidir libremente el número y espaciamiento de los hijos; y aclara que tal decisión debe ser responsable e informada. Esta aclaración ha producido polémica, ya que si la interpretamos a contrario sensu, se convierte en nugatoria dicha libertad de decisión; por ejemplo, en caso de desinformación. Así, el Estado indebidamente tendría injerencia sobre la vida privada del individuo. Prueba de ello son las campañas nacionales de paternidad responsable y del uso de anticonceptivos.

d. Artículo 50

Este precepto consagra la libertad de trabajo que consiste en la facultad que tiene toda persona para dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo de su elección, siempre y cuando sean lícitos. Asimismo, prevé tanto la protección del producto del trabajo, como el que nadie pueda

ser obligado a prestar trabajo personal sin consentimiento y la debida remuneración; exceptuándose el trabajo impuesto como pena por autoridad judicial, los servicios públicos obligatorios y la realización de las funciones electorales o censales. Podría pensarse que esta disposición implica una limitación a la libertad del trabajo, pero esto se explica en función de su interés social e incluso nacional. A tal grado, que su no realización puede acarrear la suspensión de los derechos y prerrogativas de los ciudadanos, conforme lo previene la fracción I del artículo 38 Constitucional.

En cuanto a los últimos párrafos estos contemplan derechos sociales, ya que proscriben ciertas consecuencias perjudiciales para el trabajo que se derivan de la celebración de un contrato de trabajo.

Este artículo está íntimamente relacionado con otras disposiciones de la Constitución como son los artículos 28, 32 y 123, que comentare más adelante. Por lo que se refiere al artículo 32, en su primer párrafo expresa la igualdad de condiciones, debe preferirse a los extranjeros para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos y comisiones del gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadanos.

Por otra parte, el artículo 123 como se verá regula la prestación de servicios entre particulares y entre el Estado y sus trabajadores, convirtiéndose así en una garantía social. Es importante hacer mención de su primer párrafo que establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno y

socialmente útil; o sea, el trabajo en tales condiciones es un derecho del individuo.

a. Artículo 6o

Este artículo reconoce a todo individuo el derecho a la libre expresión del pensamiento y, al mismo tiempo impone al Estado la obligación de garantizar el derecho a la información. Esta obligación no es una garantía individual, sino social, que será analizada más adelante.

Por lo que se refiere a la libertad de expresión, la Constitución prohíbe a los gobernantes que sometan la manifestación de las ideas a cualquier tipo de inquisición judicial o administrativa; salvo cuando se atente la moral, los derechos de tercero, se conste algún delito o se perturbe el orden público. Estas limitaciones son necesarias para asegurar el respeto a los derechos de los demás y la estabilidad de la sociedad en general.

La primera parte de este precepto se encuentra relacionada con los artículos 7o, 9o segundo párrafo y 24 que comentaremos más adelante. Asimismo, está relacionada con el artículo 130, que en su segundo párrafo, prohíbe al Congreso dictar leyes que establezcan o prohíban cualquier religión; y en su noveno párrafo prohíbe a los ministros de los cultos criticar, en todo tipo de reuniones, las leyes fundamentales del país, a las autoridades en particular al gobierno en general.

f. Artículo 7c.

La presente disposición consagra la libertad de imprenta, al señalar la inviolabilidad de la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Así como, al disponer que ninguna ley ni autoridad podrá establecer la previa censura, ni exigir cualquier garantía a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta o de prensa. Este artículo pone de relieve la importancia y trascendencia de este derecho del hombre.

Se ha querido a tal grado preservar este derecho, que se prohíbe el secuestro de la imprenta como instrumento del delito. Al mismo tiempo, se prohíbe que, so pretexto de la comisión de delitos de prensa, se prive de su libertad, sin previa demostración de su responsabilidad, a los operarios, empleados, expendedores o papeleros del establecimiento del que haya salido el escrito denunciado; ya que se parte del supuesto que ninguno de ellos ha participado en la elaboración intelectual del escrito, salvo prueba en contrario.

Como se mencionó anteriormente, este artículo está relacionado con el artículo 6a que regula la manifestación de las ideas y con el artículo 130 Constitucionales.

g. Artículo 6a

Este precepto consagra el derecho de petición; que es la facultad que se otorga a todo individuo o grupo de individuos

para dirigir quejas, solicitudes o propuestas a las autoridades sobre diversos asuntos o materias. (21) En materia política, este derecho lo pueden ejercer únicamente los ciudadanos mexicanos.

En cuanto a la forma o requisitos para el ejercicio de este derecho, la Constitución requiere que la petición se formule por escrito, pacífica y respetuosamente. Además, deberá presentarse ante el funcionario o empleado público que debe conocer sobre la índole o naturaleza de la petición, quién estará obligado a contestarla en un "breve término". La Corte ha estimado en su jurisprudencia, que dicha disposición se infringe si transcurren cuatro meses desde que la autoridad haya recibido la petición escrita y no se hubiese contestado. (22)

h. Artículo 70

Este artículo consagra los derechos de reunión y asociación que se derivan de la necesidad social de solidaridad y asistencia mutua. El primero representa una manifestación concreta del derecho de petición y de la libertad de expresión, sólo que en este caso su ejercicio se hace en forma colectiva mediante reuniones. De ahí, que este derecho se ejercite celebrando reuniones en recintos cerrados, o a través, de manifestaciones, mítines, marchas, desfiles, etcétera, en la vía pública. Tiene un carácter

transitorio, ya que una vez verificado el fin concreto y determinado que motivó la reunión, ésta deja de existir.

Por el contrario, el fin del derecho de asociación es constituir sociedades que crean entidades con personalidad jurídica propia. Las cuales realizarán determinadas actividades para lograr la consecución de sus fines. Siempre buscando el beneficio de las personas que le integren; contribuyendo, así al desarrollo de la sociedad.

Como ocurre con todos los demás derechos humanos, los derechos de libre reunión y asociación tampoco son absolutos ni ilimitados, tales restricciones consisten en: que dichas reuniones deben celebrarse en forma pacífica, que el objeto de las reuniones y de las sociedades o asociaciones debe ser lícito y si la finalidad de la reunión es tratar sobre asuntos políticos del país, sólo podrán participar en ellas ciudadanos mexicanos; además, ninguna reunión armada tendrá derecho a deliberar.

Por último, cuando el propósito de una asamblea o reunión sea elevar una petición o protestar contra algún acto de autoridad, no se debe injuriar, violentar, amenazar o intimidar a dicha autoridad para obligarla o resolver en el sentido deseado.

Este derecho se relaciona con los artículos 24, 35 fracción III, 123 fracción XVI y 130 párrafo segundo incisos a) y e) y párrafo tercero de la Constitución.

i. Artículo 100

Este precepto otorga a todos los habitantes del país el derecho de poseer armas en su domicilio bajo ciertas condiciones y el derecho de portarlas, para su seguridad y legítima defensa. De esta manera se creó una seguridad suplementaria para todos los habitantes del país, ya que el Estado le corresponde proteger mediante los cuerpos policíacos de seguridad la vida e integridad de las personas. Este artículo está relacionado con el artículo 14 Constitucional.

j. Artículo 11

Este artículo consagra el derecho que tiene toda persona para entrar y salir del país, para desplazarse libremente por su territorio y fijar o cambiar su lugar de residencia.

Por otra parte, se asegura la libertad de tránsito interno al no poder exigir la autoridad competente de seguridad, pasaporte, salvo conducto o cualquier requisito para limitar este derecho. En cambio, al referirse a la libertad de tránsito hacia el exterior, el requerimiento de documentos, ya sea pasaporte, permisos especiales para el tránsito de personas residentes en zonas fronterizas sólo será válido cuando dichos documentos sirvan a la autoridad para identificar a quienes cruzan las fronteras y para registrar y controlar los movimientos migratorios.

Se imponen dos tipos de limitaciones: judiciales y administrativas. Por lo que respecta a las primeras, éstas serán impuestas por la autoridad judicial en los casos de responsabilidad penal o civil, a través de la pena de prisión, detención preventiva, arraigo, etcétera. Por lo que respecta a las segundas, se trata de restricciones que impone la legislación en materia de emigración, inmigración y salubridad general, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

k. Artículo 12

Este artículo es una de las manifestaciones concretas del principio de igualdad jurídica, al prohibir que el Estado mexicano otorgue títulos de nobleza, prerrogativas o honores hereditarios; y al no reconocer ninguna eficacia jurídica a los otorgados por cualquier país extranjero. Así, se prohíbe cualquier tipo de diferenciación social fundada en privilegios y prerrogativas de un individuo o grupo de individuos, en razón de su origen familiar o de su particular situación económica, política o social.

Para reforzar esta prohibición, la Constitución en su artículo 37, castiga con la pérdida de la nacionalidad a cualquier mexicano que acepte o use títulos honoríficos que impliquen sumisión a un Estado extranjero, o con pérdida de la ciudadanía si no implican sumisión.

1. Artículo 13

Este artículo reconoce a todo ser humano un doble derecho de igualdad: primero, ante la ley, al prohibir leyes privativas; y segundo ante los tribunales, prohibiendo los tribunales especiales. Por lo tanto, este precepto prohíbe que las leyes (generales, abstractas e impersonales), designen nominal o numéricamente a las personas a quienes se dirigen o bien, que su ámbito especial de aplicación se reduzca a un número predeterminado de casos. Asimismo, prohíbe los tribunales creados e instituidos, es decir, encargados exclusivamente sobre una o varias cuestiones concretas, numéricamente determinadas, o para juzgar, también exclusivamente, a una persona o grupo individualmente considerados.

También, suprime los fueros personales o corporativos y se niega la posibilidad de que alguien pueda gozar de otros o mayores emolumentos que los otorgados como compensación de servicios públicos prestados, los cuales siempre deben encontrarse previstos por la ley.

Como excepción a lo anterior, se declara existente el fuero de guerra o militar, para los delitos y faltas que vayan en contra de la disciplina militar. Las personas ajenas al ejército, en ningún caso podrán ser juzgadas por tribunales militares.

n. Artículo 14

Este precepto establece prohibiciones, requisitos y exigencias, que representan importantes garantías de seguridad jurídica, tendientes a lograr un respeto más efectivo de algunos de los derechos más fundamentales del ser humano; como son, el derecho a la existencia misma, a la libertad y a la igualdad.

El primer párrafo contempla el principio de la no retroactividad de las leyes, según el cual ningún ordenamiento jurídico debe ser aplicable a actos realizados o situaciones creadas con anterioridad al mismo, si su aplicación pudiera derivarse un perjuicio en contra de cualquier persona.

En el segundo párrafo se delimita el proceso regular o garantía de audiencia, al condicionar, que la privación de cualquiera de los bienes jurídicamente protegidos, sea por medio de juicio seguido ante los tribunales previamente creados. Siempre se deberá cumplir con los formalismos procesales esenciales y ajustándose a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Los párrafos tercero y cuarto consignan la garantía de exacta aplicación de la ley, haciéndolo el primero en materia penal, y el segundo en materia civil. Tal garantía consiste, en el primer caso en que la pena a imponer por la comisión de un delito se encuentre prevista en una ley precisamente aplicable al delito de que se trate; sin que en ningún caso se pueda imponer ni por analogía ni tampoco por

mayoría de razón, una pena distinta a la regulada por la ley aplicable. Por lo que se refiere al segundo caso, en los juicios civiles, la sentencia final debe apegarse a la letra o a la interpretación jurídica de la ley; y en caso de no existir, ésta deberá fundarse en los principios generales del derecho. Este criterio es aplicable, conforme la legislación secundaria y la jurisprudencia, a las resoluciones en asuntos laborales o administrativos.

Una excepción a este artículo, está consignada en el artículo 33 Constitucional que permite la expulsión, sin previo juicio, de los extranjeros perniciosos o indeseables.

n. Artículo 15

Este precepto no autoriza, en primer lugar, la celebración de tratados de extradición de reos políticos, o de delinquentes del orden común, que hubieran tenido la condición de esclavos en el país donde cometieron el delito. En segundo lugar, impide la celebración de cualquier convenio o tratado que altere cualquiera de los derechos que la Constitución otorga, sea a toda ser humano, sea únicamente a los ciudadanos mexicanos.

Por todo lo anterior, se afirma que en este precepto consagra también el derecho de asilo.

Ñ. Artículo 16

Este artículo consagra otras tantas garantías de seguridad jurídica, destinadas a salvaguardar de manera eficaz los Derechos Humanos.

Dentro de la protección que otorga este artículo quedan comprendidas tanto las personas físicas y sus familiares, como las personas morales, el domicilio, los papeles y las posesiones (bienes jurídicamente protegidos).

Consigna el principio de autoridad competente y de legalidad. Se pretende que la actuación de las autoridades se ajuste, a las facultades que expresamente se les han conferido y que sus actos estén fundados y motivados conforme a derecho, por lo que, los mandamientos escritos deben mencionar precisamente los preceptos legales base del procedimiento, así como la relación y consideración de hechos y circunstancias que dan lugar a la aplicación de los preceptos relativos. Lo anterior queda perfectamente establecido en el primer párrafo, al mencionar las condiciones que deben llenar y los requisitos que deben satisfacer las autoridades judiciales para poder dictar válidamente ordenes de aprehensión o detención y de cateo. Se exceptúan los casos de flagrante delito y urgencia.

El segundo párrafo se refiere a que las autoridades administrativas sólo pueden ordenar y practicar visitas domiciliarias para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios, de policía o las disposiciones

fiscales. Siempre sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas por el cateo.

El tercer párrafo se refiere a la inviolabilidad de la correspondencia que circula por las estafetas, es decir, por el correo ordinario.

Por último, el cuarto párrafo establece un derecho complementario a la inviolabilidad del domicilio particular, pero al mismo tiempo impone una limitación a dicha inviolabilidad que sólo opera en caso de guerra. Esta limitación consiste en que los militares, en caso de conflicto armado, podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, con la condición de que estén de conformidad con lo establecido por la ley marcial respectiva.

o. Artículo 17

Este precepto consagra dos derechos fundamentales: el derecho a la administración de justicia y el derecho a no ser encarcelado por deudas de carácter puramente civil.

En el primer párrafo impone las prohibiciones correlativas, consistentes en no hacerse justicia por sí mismo, ni ejercer violencia para reclamar sus derechos. En el segundo párrafo, se expresa el derecho que tiene toda persona a que se le administre justicia por tribunales que deberán ser independientes y gratuitos; y cuyas resoluciones las emitirán de manera pronta, completa e imparcial.

p. Artículo 18

Este precepto reconoce diversos derechos a los que comúnmente se les denomina "garantías en materia penal". En su primer párrafo establece dos prevenciones fundamentales. Una, prescribe que la privación de la libertad llamada prisión preventiva se imponga únicamente en los casos de delitos que la ley castigue con pena corporal como única opción. Otra, ordena que los establecimientos destinados a prisión preventiva y aquellos donde se cumplan las penas, deben ser distintos y encontrarse completamente separados.

El segundo párrafo impone a los gobiernos, tanto federal como estatal, la obligación de organizar sus respectivos sistemas penales. Asimismo, prescribe la separación de los lugares donde las mujeres cumplan sus penas; y la creación y establecimiento de instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.

Por lo que se refiere a los párrafos tercero y quinto, éstos autorizan, respectivamente, la celebración de convenios generales entre los Estados de la República y la Federación, para el traslado de reos sentenciados del orden común, a los establecimientos dependientes del ejecutivo federal. Así como la celebración de tratados internacionales con otros países para el intercambio recíproco de los reos extranjeros por los nacionales, previo consentimiento de los mismos.

Este precepto guarda íntima relación con los artículos 5o, 14, 16 primer párrafo, 19 primer párrafo y 20 fracción I y X, principalmente.

q. Artículo 19

Este precepto establece diversas prohibiciones y obligaciones en relación con la detención preventiva del inculcado, las cuales representan otras tantas garantías para éste, en materia procesal penal. Están destinadas a normar la conducta; tanto de las autoridades judiciales encargadas de ordenar la detención preventiva del inculcado, y posteriormente de su juzgamiento, como de aquellas que tienen a su cargo la ejecución de esta medida cautelar.

El primer párrafo prohíbe mantener a una persona por más de tres días sin que dicha detención se justifique por medio de un auto de formal prisión, de cuyos elementos y datos pueda comprobarse el cuerpo del delito e inferirse la probable responsabilidad del inculcado. La infracción a tales prescripciones hace responsables tanto a la autoridad ordenadora como ejecutora de la misma.

El segundo párrafo prohíbe cambiar arbitrariamente la naturaleza de un proceso. Y, el tercer párrafo prohíbe los abusos susceptibles de cometerse en el momento de la aprehensión, durante la detención o mientras se compurga la pena. Asimismo, ordena que dichos abusos sean corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

r. Artículo 20

Este artículo otorga diversos derechos a toda persona sujeta a un proceso penal, los cuales se traducen en diversas prerrogativas y facilidades que deben brindarse al acusado. Así, esta disposición contempla los siguientes derechos: a ser puesto en libertad bajo caución si el delito es sancionado con pena cuyo término medio aritmético no sea mayor de cinco años de prisión, para lo cual se deberán cumplir ciertas condiciones y requisitos (fracción I); a no ser obligado a declarar en su contra, ni ser inculcado con tal objeto (fracción II); a conocer dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la consignación el nombre del acusador y los cargos que se le imputan, a fin de que pueda contestar al cargo, rindiendo su declaración preparatoria (fracción III); a ser oído con los testigos de cargo; a que se le admitan los de descargo y otros medios probatorios; a que se le faciliten los datos que solicite; a defenderse por sí mismo; a nombrar defensora o que se le proporcione defensa gratuita (fracciones IV, V, VII y IX); a ser juzgado públicamente (fracción VI), dentro de los plazos que la Constitución señala (fracción VIII); a que su detención no se prolongue por falta de pago de cualquier tipo de prestación pecuniaria; que su detención no dure más tiempo del máximo fijado por la ley como pena del delito que se le imputa; y, que de la pena impuesta por sentencia, se le reduzca el tiempo de la detención (fracción X).

s. Artículo 21

Este precepto adscribe y delimita la competencia de las autoridades en materia de imposición de penas, persecución de delitos y castigo de infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía. Así, la imposición de penas en materia criminal se reserva única y exclusivamente a las autoridades judiciales.

Por lo que se refiere a la persecución de los delitos, ésta incumbe al Ministro Público y la policía judicial estará bajo su mando. En cambio, el castigo de las contravenciones a los reglamentos ya mencionados, se confía a las autoridades administrativas. Las cuales no podrán imponer otro tipo de sanciones ni variar los términos que expresamente señala la Constitución.

Los dos últimos párrafos contienen normas que protegen a la clase trabajadora, al fijar un límite máximo de la cuantía de las multas que se les impongan.

t. Artículo 22

Este artículo consagra la humanización de las penas, al prohibir en su primer párrafo, penas inhumanas e infamantes; al igual que penas que tengan un carácter degradado y trascental, es decir, que no estén previstas por la

legislación y que afecten a personas distintas al inculpado o sentenciado.

En su segundo párrafo, se aclara que no se entendera como confiscación de bienes, la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, ya sea decretada por la autoridad judicial para reparar los daños y perjuicios resultantes del delito cometido, o decretada por la autoridad administrativa para el pago de impuestos y multas. Tampoco se considerará confiscación de bienes, el decomiso de bienes por el enriquecimiento ilegítimo a que se refiere el artículo 109 Constitucional.

Por último, el tercer párrafo se refiere a la pena de muerte que más bien tiene un carácter facultativo que obligatorio. Por lo que ésta ha desaparecido prácticamente de la legislación del orden común, subsistiendo únicamente en materia militar.

u. Artículo 23

Este precepto reduce a tres el número de instancias procesales de todo juicio criminal. También, prohíbe que a alguien se le juzgue dos veces por el mismo delito y la práctica de absolver de la instancia. Esta práctica consiste en mantener abierto indefinidamente el proceso, so pretexto de falta de pruebas o elementos suficientes para absolver o para condenar. Es aquí donde encontramos el principio universalmente reconocido de la presunción de instancia.

v. Artículo 24

Este artículo, que recientemente ha sido reformado, consagra la libertad religiosa y de culto. Por libertad religiosa entendemos: la libertad de profesar una fé o una creencia como acto volitivo de aceptación y sustentación interior de ciertos principios o dogmas. Por libertad de culto entendemos: la libertad de practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo, en los templos, domicilio o bien en lugares públicos. (23)

La libertad de conciencia o creencia religiosa están fuera del alcance de la intervención directa del Estado, por lo que no se puede reglamentar. La libertad de culto, en cambio, por tratarse de una actividad externa, cae dentro de la esfera del Derecho, y por consiguiente, queda regulado por la Constitución.

Como se mencionó, este artículo ha sido reformado en el sentido de que se permitan manifestaciones de culto público fuera de los templos. Erradicándose así, una prohibición que no se cumplía. Este precepto se encuentra en relación directa con el artículo 130 Constitucional, el cual también ha sido reformado.

2. Derechos políticos

Una vez analizados los Derechos Civiles, proseguiré a analizar los Derechos Políticos consagrados en la Constitución vigente.

Los Derechos Políticos permiten la participación de los nacionales en general y de los ciudadanos en particular, en la estructuración política de la sociedad.

a. Artículo 32

Este precepto en su primer párrafo otorga a los mexicanos ciertas preferencias. Estas consisten en que en los casos en que el gobierno decida otorgar una concesión o hacer la designación para cubrir un empleo, o desempeñar un cargo, o comisión oficiales, debe dar preferencia a los mexicanos.

b. Artículo 35

Este artículo es el que principalmente otorga los derechos o prerrogativas de carácter político reservados a los ciudadanos mexicanos. Así, se establece de manera categórica que son prerrogativas del ciudadano, entre otras: el derecho de votar (fracción I) y ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier empleo o comisión (fracción II); así como los derechos de reunión, asociación y de petición, a fin de tratar, participar e

intervenir en los asuntos políticos del país (fracciones III y V).

3. Derechos sociales

Los Derechos Sociales procuran proteger a la persona como integrante de un grupo social. Específicamente, esta categoría de derechos comprende: el derecho al trabajo, en condiciones justas y favorables; el derecho de sindicación; el derecho a la seguridad social; el derecho a un nivel de vida suficiente, que incluye una alimentación, una vivienda, y una salud adecuados; el derecho a la educación; el derecho a la información; los derechos en materia cultural y científica; y, los derechos que asisten a los campesinos.(24)

a. Artículo 3o

Este precepto reconoce el derecho de todo ser humano a la educación. También determina la orientación, el régimen que debe normar la función educativa del Estado y la impartición de enseñanza por particulares.

El primer párrafo señala que el Estado, a través de la educación debe procurar el pleno desarrollo de las facultades del ser humano fomentando su patriotismo y su apego por la solidaridad internacional, la independencia y la justicia.

La fracción I en sus diversos incisos se ocupa de detallar las características de la enseñanza pública, la cual

debe ser laica, democrática, nacional y deberá contribuir a la mejor convivencia humana.

Las fracciones II a V imponen obligaciones precisas, severas restricciones y categóricas prohibiciones a la educación impartida por los particulares.

Por lo que se refiere a la fracción IV, ésta fue reformada recientemente al permitirse a las agrupaciones religiosas el dedicarse a la enseñanza.

En las siguientes fracciones se establece la obligatoriedad de la enseñanza primaria (fracción VI); la gratuidad de la educación impartida en establecimientos públicos de enseñanza (fracción VII); así como, los principios relativos tanto a la autonomía de las universidades y otras instituciones de enseñanza superior, como la normación de las relaciones laborales entre dichas instituciones y su personal académico y administrativo (fracción VIII).

Por último la fracción IX faculta al Congreso a expedir las leyes requeridas para distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y Municipios; para determinar los recursos financieros que deben ser dedicados a la educación; así como, para señalar las sanciones por incumplimiento o infracción de las disposiciones correspondientes.

b. Artículo 40 párrafos primero, quinto y sexto

El primer párrafo ha sido recientemente incluido. Su finalidad es otorgar una mayor atención a las comunidades indígenas del país al establecer que se protegerán y promoverán, mediante una ley, su desarrollo, sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y organización social. Poniendo un especial énfasis en garantizarles un efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, así como tener en cuenta en términos de la ley, sus prácticas y costumbres jurídicas en los juicios y procedimientos agrarios.

Los últimos dos párrafos de este artículo consagran el derecho a la salud, a la vivienda y a la protección de los menores. Los cuales no han encontrado una realización plena.

c. Artículo 60

Como vimos anteriormente, el derecho a la información se establece en la parte final de este artículo. Su inclusión en el texto constitucional data de 1977, por lo que es relativamente reciente y todavía no ha sido reglamentado. Para la Suprema Corte este derecho es social, ya que ningún gobernado es titular de éste en lo individual, pero para el maestro Burgos no es más que "una declaración carente de juridicidad" ya que no obliga a nadie a informar. (25)

d. Artículo 27

Este amplio artículo consagra los principios y normas fundamentales que regulan la propiedad territorial. Asimismo, encuentra expresión en este artículo la concepción de la función social de la propiedad privada. La cual se reconoce, pero, al mismo tiempo, es objeto de serias restricciones y modalidades en beneficio de la sociedad en general.

Por lo que se refiere a la propiedad agraria, ésta se encuentra regulada por una serie de disposiciones, que además contemplan los derechos que asisten a los campesinos. Los cuales han sido recientemente reformados.

Este precepto prohíbe terminantemente la existencia de los latifundios. Por el contrario, le reconoce personalidad jurídica a los núcleos de población ejidales y comunales. Por lo que podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros para desarrollar sus actividades. También, el ejidatario podrá obtener el dominio de su parcela y hasta lo podrá enajenar.

Por lo que se refiere a la pequeña propiedad ganadera y agrícola, fija su extensión máxima. Además, el artículo contiene normas relativas a la creación de los Tribunales Agrarios y de la Procuraduría Agraria. Con lo cual se pretende dar una eficaz protección a los derechos del campesino.

e. Artículo 28

Este precepto consigna diversos principios rectores de la vida económica de nuestro país; y de la misma forma que el artículo precedente, otorga prioridad al interés social sobre el individual. Así, los párrafos primero y segundo proscriben los monopolios y estancos, las exenciones fiscales y cualquier prohibición que tenga como pretexto el proteger a la industria. Previene que la ley debe castigar severamente todo acaparamiento y especulación con artículos de consumo necesario; así como, todo tipo de prácticas económicas que supriman o traten de eliminar la libre concurrencia, con el fin de obligar al consumidor de bienes o servicios a pagar precios excesivos por los mismos.

Para reforzar esta protección en favor de ciertas clases sociales, el párrafo séptimo señala que no se considerarán monopolios: a las asociaciones de trabajadores que persigan la defensa de sus intereses, ni a las asociaciones o sociedades cooperativas de productores.

El octavo párrafo también establece una excepción referente a los derechos de autor o invención. Otorga la exclusividad a autores y artistas para la reproducción de sus obras y a inventores o perfeccionadores para la explotación de sus inventos o mejoras. Esta excepción puede ser caracterizada, más bien, como una que traducción del derecho a los beneficios de la cultura y de la ciencia.

f. Artículo 123

Este artículo integra todo el título sexto de la Constitución bajo el nombre "Del trabajo y de la previsión social". En el cual consigna los principios básicos que rigen cualquier contrato de trabajo, así como los derechos fundamentales de los trabajadores en general. Se encuentra dividido en dos apartados: el "A", que comprende 31 fracciones, y el "B", que cuenta con 14.

Las disposiciones del primer apartado son aplicables a todo contrato de trabajo celebrado entre particulares, y comprende reglas sobre las siguientes materias: duración de la jornada máxima de trabajo diurno y nocturno (fracción I y II); trabajo de menores (fracción III); descansos obligatorios (fracción IV y V); salarios (fracción VI a VIII, X y XI); participación de utilidades (fracción IX); vivienda de los trabajadores (fracción XII); capacitación para el trabajo (fracción XIII); accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (fracción XIV); higiene y seguridad en el trabajo (fracción XV); derechos de asociación profesional, huelga y paro (fracciones XVI a XIX); solución de diferencias o conflictos (fracciones XX y XXI); despido injustificado (fracción XXII); créditos en favor de, y deudas contraídas por los trabajadores (fracciones XXIII y XXIV); servicios gratuitos de colocación de los trabajadores (fracción XXV); legalización de ciertos contratos de trabajo (fracción XXVI);

cláusulas nulas de todo contrato de trabajo (fracción XVII); patrimonio familiar (fracción XXVIII); seguridad social (fracción XXIX); sociedades cooperativas para construcción de viviendas para los trabajadores (fracción XXX); y, delimitaciones de competencias en materia de aplicación de las leyes laborales (fracción XXXI).

Las disposiciones del apartado "B" regulan las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores. También contiene reglas sobre: jornadas de trabajo (fracción I); descanso obligatorio (fracción II); vacaciones (fracción III); salarios (fracción IV a VI); jubilaciones (fracción VII); derechos escalafonarios (fracción VIII); estabilidad en el empleo (fracción IX); derechos de asociación y huelga (fracción X); seguridad social (fracción XI); solución de conflictos (fracción XII); trabajo de los miembros de las fuerzas armadas y de los cuerpos de seguridad pública (fracción XIII) y, empleados de confianza (fracción XIV).

Por último, nuestra Constitución en su artículo 29, prevé la posibilidad de suspender las garantías que representen un obstáculo para hacer frente a situaciones o casos de emergencia. Para lo cual, se determinan concretamente los órganos estatales competentes, las formalidades que deben cumplirse y las condiciones de temporalidad, espacialidad y generalidad que deben tomarse en

cuenta, para poder decretar válidamente la suspensión de garantías.

IV. Naturaleza de los Derechos Humanos

Podemos decir que ni en el plano nacional ni internacional hay una aceptación unánime sobre la definición de Derechos Humanos, por lo que tampoco encontramos un acuerdo sobre su naturaleza. Todavía hay muchas preguntas que contestar al respecto, como por ejemplo: si podemos verlos como derechos divinos, morales o legales; o si éstos encuentran su validez en la intuición, costumbre, en los principios de distribución de justicia; o por ser prerequisites para obtener la felicidad; o si los debemos entender como irrevocables o parcialmente revocables; o si éstos deben ser limitados en número y contenido. En fin, estas cuestiones han suscitado grandes debates de los cuales no se han obtenido respuestas que reúnan el consenso unánime, lo cual es sumamente difícil. A pesar de esto, contamos con postulados que han sido ampliamente aceptados y que nos son de gran utilidad para definir la naturaleza de los Derechos Humanos.

En primer lugar, los Derechos Humanos representan tanto demandas individuales como de grupo, relacionadas con la formación y distribución del poder, con la riqueza y demás

valores que comparte la sociedad; pero fundamentalmente representan el respeto a la búsqueda de los demás por alcanzar otros valores. Consecuentemente, implican los reclamos contra las personas e instituciones que impiden la realización de los individuos en sociedad.

En segundo lugar, los Derechos Humanos están integrados tanto por una parte legal como moral, que llegan a mezclarse a tal grado, que se confunden.

En tercer lugar, si algún derecho se ha determinado que debe ser un Derecho del hombre, éste debe tener un carácter general y universal. Esto quiere decir, que su titular pueda ser cualquier ser humano en cualquier momento, inclusive un no nacido. La teoría de los Derechos Humanos se extiende a todo individuo en la tierra sin dar cabida a ningún tipo de discriminación.

En cuarto lugar, los derechos de un individuo o grupo pueden ser restringidos si con esto se asegura el interés común y los derechos de la gran mayoría, pero siempre y cuando no se violen los derechos fundamentales de la persona.

Para comprender mejor la naturaleza de los Derechos Humanos considero útil referirse a la clasificación de las "Tres Generaciones de Derechos Humanos" creada por el jurista francés Karel Vasak, quien se inspiró en los tres temas normativos de la Revolución Francesa. En este caso no se debe entender que una generación muere al crearse una nueva, sino todo lo contrario, las tres generaciones tienen la misma fuerza y vitalidad. (26)

La Primera Generación que incluye los derechos civiles y políticos se deriva principalmente de las teorías reformistas del siglo XVII y XVIII, que estuvieron asociados con la ideología inglesa, americana y francesa de la época. Influidos asimismo, por la filosofía política del liberalismo y por la doctrina económica y social de laissez faire, los Derechos Humanos se conciben en un plano más negativo ("libertades de"), que positivo ("derechos para"); favoreciéndose el abstencionismo del gobierno. Pertenecientes a esta generación encontramos los derechos plasmados en los artículos del segundo al vigésimo primero de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Podríamos decir que el elemento constante en esta generación de derechos es la noción de la libertad, como un escudo que protege tanto al individuo como a la comunidad, contra el abuso y mal uso de autoridad.

La Segunda Generación incluye los derechos económicos, sociales y culturales que se originaron en el pensamiento socialista del siglo XIX, en la doctrina comunista y en la doctrina social católica. En gran parte responden al abuso del desarrollo capitalista. A diferencia de la anterior generación ésta concibe a los derechos en un plano más positivo ("derecho para"), que negativo ("libertades de"). Requiriendo esta vez la intervención del Estado para asegurar la igualdad en la distribución y participación del goce de los derechos involucrados. Estos derechos están consagrados del artículo vigésimo segundo al vigésimo séptimo de la

Declaración Universal de Derechos Humanos. La mayoría de derechos incluidos en esta generación demanda una mayor intervención del Estado ya que consagran valores materiales y no intangibles.

La Tercera Generación está conformada por los nuevos derechos llamados "derechos de solidaridad" que por una parte reflejan el surgimiento del nacionalismo del Tercer Mundo y sus demandas para que se lleve a cabo una redistribución del poder y la riqueza y por otra sugieren la impotencia e ineficiencia de los Estados en ciertos aspectos críticos. Estos son el derecho de autodeterminación que tienen los Estados con respecto a su política, economía, población y cultura; el derecho que tienen todos los Estados de participar de los beneficios que se obtengan del progreso científico y técnico, el derecho a la paz, el derecho a un ambiente saludable, y el derecho a la ayuda humanitaria en caso de desastre, etcétera.

Con excepción de los derechos a la autodeterminación, a la ayuda humanitaria, a la paz, y así como el patrimonio común de la humanidad, que se encuentran regulados jurídicamente; los demás caen en el plano aspiracional, ya que no cuentan con un sustento jurídico en el plano internacional.

Notas bibliográficas al Capítulo Primero:

- (1) Castán Tobeñas, José, "Los derechos del hombre", Revista General de Legislación y Jurisprudencia, Madrid, España, año CXVII- CXVIII, tomo LVIII, num. 6, diciembre de 1968; num. 1 enero de 1969; num. 2 febrero de 1969, pp. 13-14.
- (2) Peces-Barba, Gregorio, Derechos fundamentales, Madrid, 1980, p. 66.
- (3) Ibid., p. 46.
- (4) Díaz Müller, Luis, Manual de Derechos Humanos. México, C.N.D.H., 1991, p. 45.
- (5) Campillo Sainz, José, Derechos fundamentales de la persona humana, México, Porrúa, 1952, p. 43.
- (6) Carrillo Flores, Antonio, "La naturaleza de los Derechos Humanos", Revista Mexicana de Justicia, México, volumen IV, num. 1 enero-marzo de 1986, p. 107.
- (7) Diccionario jurídico mexicano, tomo D-H, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, p. 1063.
- (8) Burgoa Orihuela, Ignacio, Las garantías individuales, México, Porrúa, 1988, p. 87.
- (9) Documentos y testimonios de cinco siglos, compilación, México, C.N.D.H., 1991, p. 25.
- (10) Idem.
- (11) Anuario de Derechos Humanos I, Facultad Complutense, Madrid, España, 1981, p. 38.
- (12) Montiel y Duarte, Isidro, Estudio sobre garantías individuales, México, Porrúa, 1987, p. 6.
- (13) Castro, Juventino V., Lecciones de Garantías y Anuario, México, Porrúa, 1978, pp. 9-10.
- (14) Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones, tomo II, México, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados L Legislatura, Manuel Porrúa, 1978, p. 138.
- (15) Ibid., p. 21.
- (16) Ibid., p. 124.
- (17) Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit. supra, nota 8, p. 192.

- (18) Castro, Juventino V., op. cit. supra, nota 13, p. 16.
- (19) Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit. supra, nota 8, p. 164.
- (20) Idem.
- (21) Rodríguez y Rodríguez, Jesús, Estudio sobre Derechos Humanos, Aspectos nacionales e internacionales, México, C.N.D.H., 1990, p. 60.
- (22) Apéndice al tomo CXVIII, tesis 767. Tesis 188 de la compilación 1917-1965 y 470 del Apéndice 1975, segunda sala. Tesis 214 del Apéndice 1985, Materia General.
- (23) Rodríguez y Rodríguez, Jesús, op. cit. supra, nota 21, p. 79.
- (24) Ibid., p. 82.
- (25) Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit. supra, nota 8, pp. 686-687.
- (26) Weston, Burns H., "Human Rights", Human Rights Quarterly, Baltimore, Estados Unidos de Norteamérica, vol. 6, num. 3, agosto de 1984, pp. 264-266.

CAPITULO SEGUNDO

EL OMBUDSMAN SUECO COMO ORGANO DEFENSOR DE LOS DERECHOS HUMANOSI. Concepto de Ombusman

Ombudsman es una palabra sueca que denota a una persona que actúa por cuenta de otra y sin tener un interés personal propio en el asunto en que interviene (1). Hoy en día este sencillo vocablo representa a una institución sin precedentes que fue creada para contrarrestar la violación de los Derechos Humanos por parte del aparato burocrático. Actualmente, la institución del Ombudsman es esencial para cualquier sociedad que se encuentre regulada por un sistema legal y que considere fundamental el respeto a los derechos y a la dignidad humana.

Desde su creación, en el año de 1809 en Suecia, se han dado diferentes conceptos, ya sea atendiendo a su carácter institucional, a la persona que está a su cargo o bien a sus características, por lo cual me referiré a los mas representativas de cada postura.

Atendiendo a su carácter institucional, Per-Erik Nilsson ex-ombudsman de Suecia nos da el siguiente concepto: "El Ombudsman es una institución a la que los particulares pueden dirigirse para obtener reparación cuando se consideren

indebidamente tratados, en uno u otro aspecto por la impersonalidad de una burocracia anónima" (2).

Héctor Fix-Zamudio, define al Ombudsman diciendo "esta institución puede describirse como el organismo público encargado de recibir e investigar las reclamaciones de los particulares contra actos de las autoridades, predominantemente administrativas, que afecten de manera indebida sus derechos fundamentales" (3).

Por otro lado el doctor Jorge Carpizo nos dice que "El Ombudsman es un organismo cuyo titular es un funcionario público de alto nivel, quién actúa con independencia pero es responsable ante el poder legislativo, recibe quejas en contra de autoridades y funcionarios, las investiga y emite recomendaciones y periódicamente rinde un informe público sobre el cumplimiento o no de sus recomendaciones y sugerencias" (4).

En este mismo sentido se pronuncia la International Bar Association: "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 quejas provenientes de personas agraviadas en contra de oficinas administrativas, funcionarios y empleados de la administración pública o bien que actúen por propia cuenta y quien tiene poder para investigar, así como para recomendar acciones correctivas y publicar informes" (5).

Refiriéndose a las características del Ombudsman, Donald C. Rowat señala las siguientes: "a) El Ombudsman es un funcionario autónomo sin vinculación con los partidos políticos, pero que depende de una manera flexible en la mayor parte de los casos del órgano legislativo -ya que recientemente en algunos ordenamientos se le puede situar también dentro del Ejecutivo-; que normalmente está regulado por los textos Constitucionales, y que tiene como función la fiscalización de la administración; b) Conoce de las quejas específicas del público, planteadas directa o indirectamente, contra la injusticia y la defectuosa actividad de las autoridades administrativas; y, c) Posee la facultad de investigar, criticar y publicar, pero no la de revocar o anular los actos de las propias autoridades administrativas".

(6)

Del análisis de los conceptos antes mencionados, debemos decir que el Ombudsman es una institución que tiene por objeto velar por la no violación de los Derechos Humanos en una forma extrajudicial y rápida al recibir quejas de los particulares en contra de las autoridades y funcionarios, investigándolas y emitiendo recomendaciones al respecto, las cuales carecen de potestad coercitiva.

II. Origen, evolución y características

La mayoría de los estudiosos del tema, señalan como

fecha de nacimiento del Ombudsman, el 6 de julio de 1809, día en que se promulgó la anterior Constitución Sueca. Este dato es correcto, ya que este instrumento crea la figura del Justitie Ombudsman.(7)

Sin embargo, para entender cómo surge y evoluciona el Ombudsman en Suecia, considero ineludible referirme a dos instituciones y a diversos acontecimientos históricos que sirvieron de marco genético a esta institución.

El primer antecedente surge en el siglo XVI, al nombrar el Rey un funcionario llamado Preboste de la Corona. Su labor consistía en vigilar a los fiscales públicos y actuar a nombre del Rey como el fiscal principal.

Posteriormente, en el año de 1713, cuando Suecia marchaba hacia un sistema estatal monárquico absolutista, el rey Carlos XII ordenó la creación del cargo de Procurador Supremo (Högste Ombudsmännen). Su función consistía en vigilar a los funcionarios públicos en el cumplimiento de sus obligaciones, y en su caso llevarlos ante los tribunales. En 1719, se cambió su nombre por el de Cabilier de la Justicia (Justitiekansler). Durante un breve período, a mediados del siglo XVIII, el Justitiekansler pasó a ser nombrado no por el Rey, sino por los cuatro Estados o Cuerpos representativos, constituyendo un claro antecedente del moderno Ombudsman. Esto se debió, a que a partir de la expedición de la Constitución de 1720, se otorgó expresamente la supremacía al Parlamento (Riksdag), por encima inclusive del rey y de su

Consejo, quienes únicamente se remitían a ejecutar las decisiones del Parlamento.

Más bajo el reinado de Gustavo III, el Justitiekansler se convirtió en funcionario del Rey, gracias a las reformas constitucionales que le devolvieron el poder supremo. Así, el Justitiekansler volvió a ser un funcionario de confianza del Rey y del Consejo, quién también servía como asesor y llegó a ocupar una posición semejante a la de ministro de justicia. Esta reposición del poder real provocó una conspiración que acabó con la vida de Gustavo III en el año de 1792. A su muerte, su hijo Gustavo Adolfo IV ascendió al trono, pero sólo para permanecer en él hasta el año de 1809, en el que perdió, a causa de la invasión Napoleónica y rusa, el territorio finés.

Así, en el año de 1809 se aprobó el instrumento de gobierno Regeringsform que en unión del Acta de Secesión, el Acta de Parlamento y el Acta de Libertad de Prensa, dieron forma a la Constitución que estuvo vigente hasta 1974. Esta ley suprema estableció una constitución constitucional y hereditaria basada en el equilibrio de poderes.

El Comité redactor de la Constitución anunció que los derechos generales e individuales serían custodiados por un guardián nombrado por el propio Parlamento, asegurándose que los jueces y otros funcionarios obedeciesen las leyes. También serviría como medio del Parlamento para controlar la actividad del Rey y de su Consejo. De esta forma nace el Justitie Ombudsman en el artículo 96 de la Constitución al

tenor siguiente: "El parlamento debe en cada sesión ordinaria designar un jurisconsulto de probada ciencia y de especial integridad en calidad de mandatario (Justitie Ombudsman) del parlamento (Riksdag) encargado según las instrucciones que éste le dará, de controlar la observancia de las leyes por los tribunales y funcionarios y de perseguir, ante los tribunales competentes, según las leyes, a aquéllos que, en el ejercicio de sus funciones, cometan, por parcialidad, favor o cualquier otro motivo, ilegalidades o negligencias en el cumplimiento de sus obligaciones. Estará sujeto, desde todos los puntos de vista, a las mismas responsabilidades y tendrá los mismos deberes que el código de Procedimientos prescribe para los acusadores públicos".

Como podemos observar, se establece el Ombudsman totalmente independiente del Rey, pero bajo la supervisión del Parlamento, el cual le elige y ante quien debe rendir el informe sobre sus actividades. Asimismo, en un principio únicamente los tribunales eran objeto de fiscalización por parte del Ombudsman, de allí que todavía conserva el nombre de Justitie Ombudsman; pero, paulatinamente fue extendida su vigilancia a las autoridades administrativas.(8)

Cuando comenzó a crecer excesivamente la carga de trabajo del Justitie Ombudsman, el Parlamento aprobó por voto la institución de otra dependencia encargada exclusivamente de los asuntos militares. El nuevo comisionado, el Ombudsman Militar fue designado en 1915. Tal división de funciones duró hasta 1968, cuando se volvieron a fusionar las dos

dependencias y fueron designados tres funcionarios de igual categoría, con el título de Justice Ombudsmen, y dos asistentes que los auxiliarían en sus funciones. Así, entre los cinco se distribuían internamente los asuntos que correspondían a la institución.

En 1976 se modificó una vez más la institución al suprimirse los asistentes y al establecerse cuatro Justice Ombudsmen. Uno de los cuales actúa como Presidente, coordinando las actividades de los otros tres y dirigiendo las labores administrativas de la institución.

La supervisión ejercida por los Ombudsmen se extiende a todas las dependencias y organizaciones estatales y municipales (desde 1976) y al personal que los integra, así como a otras personas no mencionadas, que ejercen autoridad pública. Pero hay algunas excepciones: los Ombudsmen no supervisan a los titulares de ministerios, ni a los diputados parlamentarios, ni municipales. Cada Ombudsman tiene su respectivo campo de supervisión.

La institución del Ombudsman tiene gran importancia en Suecia como garantía contra medidas opresivas del poder judicial y de la administración pública. Para otras áreas existen Ombudsmen que no son nombrados por el Parlamento, pero que han recibido este nombre debido a que desempeñan funciones similares a las de los Comisionados Parlamentarios. Estos funcionarios son el Ombudsman para la Libertad Económica, el Ombudsman del Consumidor, el Ombudsman de la Prensa y el Ombudsman para la Igualdad de Sexo. Todos,

excepto el Ombudsman de la Prensa, pertenecen a la categoría de Executive Ombudsmen, ya que son nombrados por el poder Ejecutivo. (9)

El Ombudsman para la Libertad Económica o de Comercio es nombrado por el Gobierno. Esta dependencia fue instituida en 1954. Sus actividades están sustentadas en la Ley de Defensa de la Competencia. El propósito de este instrumento legal es promover la economía, así como regular las prácticas comerciales. Por lo que este Ombudsman tendrá como propósito, tutelar los lineamientos de la economía de empresa, vigilar las actividades monopolistas y las prácticas desleales.

El Ombudsman del Consumidor también es designado por el Gobierno. Entró en funciones en 1971, con el propósito de garantizar el cumplimiento de dos leyes de protección al consumidor: la de Prácticas Comerciales y la ley contra Términos Contractuales Impropios. En 1976, el Ombudsman para la Libertad Económica y la Dirección Nacional de Política de Consumo se unieron para formar un solo organismo, precedido por el Ombudsman del Consumidor. Se pensó que con esta medida se lograría una mejor supervisión de las actividades comerciales, lo cual fue correcto; y así se consiguió tutelar de un modo más amplio los derechos de los consumidores.

El Ombudsman de la Prensa no es público, ya que es nombrado por las organizaciones periodísticas desde 1959. Sus actividades consisten en vigilar las reglas de moralidad profesional y la no intrusión en la vida privada de las personas por parte de las publicaciones.

Por último, el Ombudsman para la Igualdad de Sexo entró en vigor en 1980. Tiene como fin promover la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer, en lo referente al trabajo, a las condiciones laborales y a las posibilidades de desarrollo en el trabajo.

La Ley incluye la prohibición de la discriminación por razones de sexo y exige medidas activas de fomento de esa igualdad en el centro de trabajo.

Así, la idea de la institución del Ombudsman no se ha limitado a un sólo ámbito de acción o de lucha, sino que poco a poco ha encontrado cabida en otras áreas en las que también existe una violación a los derechos fundamentales del individuo.

III. Leyes que lo regulan

A. Constitución Sueca

La Constitución Sueca mejor conocida como Ley del Instrumento de Gobierno, entró en vigor el primero de enero de 1975. Contiene las normas fundamentales sobre el actual Ombudsman Parlamentario. Hay que tener en cuenta, que se trata de una ley fundamental, por lo que de esta forma el Ombudsman se eleva a rango Constitucional. Las normas que regulan la institución están contenidas en los artículos sexto y octavo del capítulo doce llamado "Poder de Control".

El artículo sexto establece que el Parlamento, o sea, el Riksdag elegirá a uno o más Ombudsmen, quienes supervisarán bajo los lineamientos que establezca el primero, la aplicación de las leyes y de otras disposiciones en el servicio público. Asimismo, faculta al Ombudsman para iniciar procesos legales en los casos en que la ley se lo permita, y para estar presente en cualquier deliberación de una corte o de una autoridad administrativa. Por otra parte, se eleva a rango Constitucional, tanto el acceso del Ombudsman a los documentos de la corte o autoridad administrativa, como la obligación de éstos de proporcionar la información y documentación que el primero le solicite. Esta obligación se hace extensiva a toda persona que se encuentre bajo la autoridad supervisora del Ombudsman. Además, cualquier fiscal público deberá, a su pedimento, auxiliarlo. Su último párrafo nos dice que las disposiciones adicionales concernientes al Ombudsman serán establecidas en la Ley del Riksdag.

De todo lo anterior, podemos concluir que este artículo establece la institución del Ombudsman, su competencia y facultades de un modo general; dejando su reglamentación explícitamente a la Ley del Riksdag, y de forma implícita a la Ley de Instrucción para los Ombudsmen Parlamentarios, sin que esto disminuya su gran importancia.

Por lo que concierne al artículo octavo, podemos decir que éste establece dos facultades del Ombudsman. La primera consiste en presentar ante la Suprema Corte, los procesos

penales que se sigan en contra de los miembros de la misma o de la Suprema Corte Administrativa, que hayan cometido hechos delictuosos en el ejercicio de sus funciones. La segunda establece la facultad para iniciar ante la Suprema Corte, el procedimiento mediante el cual, ésta examinará y decidirá si alguno de sus miembros o de la Suprema Corte Administrativa puede ser removido, suspendido u obligado a someterse a un examen médico. Con lo cual se pretende a toda costa evitar la corrupción en la máxima esfera de impartición de justicia, así como asegurar la integridad de sus miembros. Cabe señalar que el Procurador General también goza de estas facultades.

B. Ley del Riksdag

Esta ley que regula al Parlamento entró en vigor al igual que la Constitución, el primero de enero de 1975. No es una ley fundamental, por lo que puede ser adoptada o reformada por una decisión parlamentaria en la que el quórum de asistencia sea de tres cuartas partes de los diputados y vote más de la mitad de los mismos.

Como vimos anteriormente esta ley por mandato constitucional consagra "disposiciones adicionales" del Ombudsman. Estas normas se encuentran contempladas en el artículo diez del Capítulo Octavo y en sus disposiciones complementarias 8.10.1 y 8.10.2. Obviamente estas tres

disposiciones no regulan íntegramente la institución, por lo cual el Parlamento creó la Ley de Instrucción para los Ombudsmen Parlamentarios; que podemos decir que es la que reglamenta eficazmente a la institución.

Las normas que contiene la Ley del Riksdag se refieren al número de Ombudsmen, su elección, su duración en el cargo y otras cuestiones que serán analizadas más adelante.

C. Ley de instrucción para los Ombudsmen parlamentarios (L.I.O).

Como dijimos anteriormente, esta Ley desarrolló tanto las disposiciones Constitucionales, como las de la Ley del Riksdag referentes al Ombudsman; dándole así, a la institución un marco jurídico completo.

Esta disposición fue elaborada por el Parlamento, ya que él es quien nombra y supervisa las labores del Ombudsman. Entró en vigor el 16 de diciembre de 1976. Esta integrada por veintiocho secciones que se refieren a los deberes y organización del Ombudsman, a las reclamaciones y el procedimiento que se sigue, así como otras disposiciones.

Considero prudente no referirme a cada una de las secciones ya que éstas serán objeto de análisis en el siguiente punto.

IV. Estructura y funcionamiento

A. Nombramiento

Para ser un candidato viable a ocupar el puesto de Ombudsman, se tiene que ser una persona de reconocida honradez y honorabilidad, así como ser reconocido por sus conocimientos jurídicos. Se exigen estos requisitos debido a la naturaleza de las funciones que realiza y además porque en ningún momento se debe dudar de la veracidad de sus informes y resoluciones.

Los Ombudsmen como lo indica la Constitución serán nombrados por el Parlamento. Esto no significa que el Parlamento pueda interferir o dar instrucciones específicas sobre los casos que investigue el Ombudsman, sino todo lo contrario, éste goza de una total independencia para realizar sus funciones.

La Ley del Riksdag en su Capítulo Octavo, artículo diez establece que deberá haber cuatro Ombudsmen, los cuales se elegirán de la siguiente forma. Al inicio del periodo parlamentario se integrarán dieciséis comisionados, de las cuales, a la Comisión de Constitución dentro de los veinte días siguientes a su formación, le corresponde elegir a las seis personas que integrarán la "Delegación para el Ombudsman Parlamentario" (8.10.1 Ley del Riksdag). Esta Delegación es la encargada de preparar la elección de los Ombudsmen (8.10.2

Ley del Riksdag). Por su parte, los partidos políticos en el seno del Parlamento integrarán un órgano de carácter consultivo llamado "Conferencia de Representantes". Finalmente, será en el pleno del Parlamento donde se designa a los cuatro Ombudsmen, de los cuales uno será elegido Jefe Administrativo (Cap.8o. Art.10, Ley del Riksdag).

Los Ombudsmen durarán en su cargo cuatro años y dicho período se computará desde la fecha de la elección hasta que se realice una nueva, dentro de este término, pueden ser reelectos, aunque en la práctica nunca lo han sido por más de dos ocasiones. Cabe mencionar que el Parlamento es renovado cada tres años, con lo cual se logra una mayor independencia del Ombudsmen. Ahora bien, si un Ombudsmen deja su cargo antes de que venza su período, el Parlamento elegirá a su sucesor por un nuevo período de cuatro años. Asimismo, si un Ombudaman por razón de enfermedad u otras causas deja de realizar por un tiempo prolongado sus funciones, el Parlamento elegirá a una persona que lo sustituya hasta que regrese a sus obligaciones. (Cap.8o. Art 10 Ley, del Riksdag).

B. Causas de incompatibilidad

Se establece que durante el desempeño de sus funciones el Ombudsmen no deberá desempeñar ningún otro puesto. La razón de esta medida es conservar la imparcialidad de los Ombudsmen.

C. Organización interna

Como mencionamos anteriormente, el Parlamento nombrará a cuatro Ombudsmen, de los cuales uno fungirá, para efectos internos, como Jefe Administrativo, no siendo superior a los demás. Cada Ombudsman será independiente para tomar sus decisiones, de las cuales será el único responsable. El trabajo se encuentra dividido en áreas de supervisión que se encuentran perfectamente delineadas en el Manual de Trabajo (Secc. 12 y 13 de la L.I.O). Estas áreas son las siguientes: 1) la dedicada a los problemas de acceso, por parte del público a documentos oficiales; 2) área encargada de supervisar cualquier aspecto de seguridad social e impuestos; 3) área encargada de asuntos con la policía, prisiones, tribunales de justicia y ejecución de sentencias; y, 4) área encargada de los aspectos de la milicia y de los casos de la administración civil que no corresponden a las otras áreas.

Por lo que se refiere a las funciones del Jefe Administrativo, estas consisten en decidir la orientación principal de las actividades (Secc. 12 de la L.I.O.). Establecer los procedimientos operativos, dar instrucciones generales para el trabajo de la oficina y realizar consultas con la Delegación para los Ombudsmen Parlamentarios y con los otros Ombudsmen antes de finalizar los programas de trabajo, o bien para solicitar fondos. Cabe mencionar que cualquiera de los Ombudsmen puede ser convocado a consulta por la

Delegación de los Ombudsmen Parlamentarios (Secc. 14 de la L.I.O).

También, el Jefe Administrativo, previa consulta con los otros Ombudsmen, podrá determinar que ciertos casos o grupo de casos sean turnados a él o a otro Ombudsman, sin atender a la demarcación de áreas de supervisión. Inclusive, podrá autorizar mediante una decisión especial, tanto que un funcionario de la oficina inicie acción para preparar un asunto, como que el secretario tome decisiones sobre cuestiones administrativas, excepto nombrar al director de una división de investigación (Secc. 15 de la L.I.O.).

Cuando el Jefe Administrativo se encuentre de vacaciones o impedido para realizar sus funciones, lo sustituirá el Ombudsman que haya desempeñado por mayor tiempo el cargo o el de mayor edad (Secc. 15 de la L.I.O.).

Los Ombudsmen tendrán una oficina común. Esta oficina está integrada: por un secretario, al que se le confiere la responsabilidad administrativa de la Oficina y supervisar que los Ombudsmen reciban la asistencia necesaria; por directores de divisiones de investigación y otros funcionarios. Cuando sea necesario y si los recursos financieros lo permiten, los Ombudsmen podrán contratar más personal, así como expertos y asesores. Todos trabajan bajo el mando del Jefe Administrativo (Secc. 13 de la L.I.O.), quién los nombrará en tanto no delegue esa función, al

secretario, con la excepción que ya mencionamos (Secc. 27 de la L.I.O.).

Como podemos apreciar es una oficina con pocos empleados, lo cual humaniza el servicio que se da al particular al atender sus quejas y contrarresta la impersonalidad de la burocracia.

D. Competencia

La Constitución es la que primeramente establece que el objeto del Ombudsman es supervisar la aplicación de las leyes y de otras disposiciones en el servicio público. Podemos decir que esta norma se limitó a crear la institución, cuya competencia queda realmente consagrada en la Ley de Instrucción para los Ombudsmen Parlamentarios, la cual en su Sección Primera dice: "Los Ombudsmen Parlamentarios deberán...supervisar la observación de las leyes y otros reglamentos por parte de aquellos que ejercen la actividad pública y el debido cumplimiento de sus funciones en todos los aspectos". Para reforzar esta norma, la Sección Tercera de esta misma ley prescribe: "Es una obligación expresa de los Ombudsmen, asegurar que las Cortes y las autoridades observen las disposiciones del Instrument of Government, relativas a la objetividad e imparcialidad y que los derechos fundamentales y las libertades de los ciudadanos no sean infringidas en los procesos de la administración pública".

Por primera vez se mencionan los Derechos Humanos como objeto de supervisión del Ombudsman.

Asimismo, los Ombudsmen se encuentran facultados para presentar al Parlamento o al Gobierno mediante un informe, enmiendas a la legislación o a medidas que el Estado esté tomando (Secc. 4 de la L.I.O). También podrá hacer una declaración destinada a promover la uniformidad y la apropiada aplicación de la legislación (Secc. 6 de la L.I.O). Estas facultades se explican debido a que una de sus principales actividades es supervisar la aplicación y observancia de las leyes en la práctica diaria. Lo cual le permite darse perfecta cuenta qué leyes no se aplican, cuáles no funcionan en la realidad; o bien las leyes que es necesario que se reformen o que se creen.

Ahora bien; los Ombudsmen ejercen sus facultades de supervisión sobre las siguientes autoridades (Secc. 2 y 3 de la L.I.O.):

1. Autoridades de los gobiernos central y local;
2. Funcionarios y otros empleados de esas autoridades;
3. Los demás servidores públicos que se encuentren investidos de un nombramiento o comisión vinculadas al ejercicio de autoridad pública;
4. Oficiales de rangos no inferiores de sergentos de primera clase (para el ejército), oficiales de cargos menores (en la marina) y sergentos de compañía (en la fuerza aérea);
5. Jueces y tribunales y,

6. Miembros del clero.

No tendrán facultades de supervisión sobre:

1. Los miembros del Parlamento;
2. Los miembros del Consejo Administrativo del Parlamento o del Comité de Elecciones del Parlamento o, del Comité de Apelaciones del Parlamento o el secretario general del Parlamento;
3. El Consejo de Gobernadores, el gobernador, vicegobernador y Comité de Directores del Banco de Suecia;
4. Los comisionados y el contralor general de la Oficina de la Deuda Nacional;
5. Los miembros del gabinete ministerial;
6. El canciller de justicia;
7. Los miembros de los consejos ejecutivos locales y,
8. Los otros Ombudanen.

Los Ombudanen ejercerán su función de supervisión mediante el examen de las reclamaciones recibidas del público en general y mediante inspecciones y otras investigaciones que consideren necesarias (Secc. 5 de la L.I.O.). Al respecto emitirá su opinión manifestando si la medida tomada, por una autoridad o un funcionario (para efectos de la L.I.O, se entiende por funcionario cualquier persona sujeta a la supervisión de los Ombudanen) contraviene la ley u otros reglamentos, o si constituye una falta o impropiedad en cualquier otro aspecto (Secc. 6 de la L.I.O.).

Además, si el Ombudsman estima que una autoridad o funcionario ha cometido una falta puede:

1. Procesar o pedir el procesamiento de un funcionario, tanto por faltas cometidas en el servicio, como por otros delitos de acuerdo con el Código Penal;
2. Si el funcionario cometió un delito menor, el Ombudsman mediante un informe dirigido a la dependencia correspondiente, propondrá que se le apliquen medidas disciplinarias;
3. Si se trata de un acto delictivo o la grave o repetida negligencia en el deber, podrá hacer un informe en el cual pida la separación del funcionario y,

4. Tratándose de miembros de la Suprema Corte o de la Suprema Corte Administrativa que hayan cometido hechos delictuosos, el Ombudsman está facultado para renunciarlos, así como para iniciar acciones concernientes a su remoción o destitución o para obligarlos a que sean examinados médicamente (Art. 8 de la Constitución y Sect. 9 de la L.I.O.).

Por otra parte, la Sección 10 establece la obligación que tiene un Ombudsman de iniciar y proseguir los juicios que el Comité Constitucional del Parlamento haya instaurado en contra de un ministro del gabinete. También se encuentra obligado en los mismos términos respecto a cualquier acción legal decidida por un comité del Parlamento en contra de un funcionario o comité del mismo. Asimismo, deberá poner sus

servicios a disposición de dichos comités, para realizar una investigación preliminar sobre las personas que se van a procesar. Cabe señalar que en estos casos quién solicita los servicios del Ombudsman e instaura los juicios es el Parlamento, ya que el Ombudsman no está facultado para supervisar ni al Parlamento ni a los ministros.

Un aspecto realmente interesante sobre las facultades del Ombudsman se encuentra plasmado en la Sección 7 de la L.I.O. Este se refiere al derecho que tienen los funcionarios de acudir al Ombudsman, para que promueva un procedimiento ante la Corte, con la finalidad de corregir una decisión dictada en su contra por una autoridad. Esta decisión debe tener por objeto la aplicación de medidas disciplinarias, el despido o la destitución del funcionario debido a la comisión de un delito o violación de un deber, para que el Ombudsman pueda conocer de ella.

Es pertinente aclarar que el Ombudsman nunca podrá tomar acción en contra de funcionarios subordinados que no estén investidos de facultades independientes, e más que sea necesario por razones especiales (Sec. 8 de la L.I.O.).

Por último, considero importante ahondar un poco más en la supervisión que realiza el Ombudsman sobre los jueces y tribunales.

Empezaré por decir que un Ombudsman no está facultado para modificar las decisiones judiciales, ya que esto vendría a desquiciar el orden jurídico y a vulnerar la esfera del Poder Judicial. Por lo cual, la labor del Ombudsman se limita

por lo general, al conocimiento de los vicios en el procedimiento, o sea, a aspectos formales y no de fondo, por ejemplo: retardo en las diligencias, comportamiento impropio del juez, etc. Cabe mencionar, que nada le impide al Ombudsman expresar su opinion sobre las resoluciones tomadas por un juez, pero esto no significa que el juez tenga que cambiar o rectificar su decisión.

Asimismo, podrá examinar quejas cuya materia pueda ser recurrida ante una instancia superior. Esto no es recomendable, ya que por sí solo no puede rectificar la resolución y por otro lado, puede estar interfiriendo en el examen que incumbe a otros.(10)

E. Procedimiento

El Ombudsman puede iniciar un procedimiento de oficio o como resultado de la reclamación que le sea presentada, como lo señala la Sección 5 de la L.F.O.: "el Ombudsman ejerce su supervisión, examinando las quejas recibidas del público en general, realizando inspecciones y otras investigaciones que considere necesarias". Las quejas pueden ser presentadas por toda persona que tenga conocimiento de alguna violación, ya que no se requiere que el quejoso tenga interés personal en el asunto. Lo cual viene a reforzar la finalidad suprema de esta institución, que es velar por el respeto de los Derechos Humanos, sin exigir ni los formalismos jurídicos

propios de los tribunales y órganos públicos, ni costas procedimentales.

Lo importante es conocer dichas violaciones y hacer más ágil el procedimiento. Esto trae como resultado que los Ombudsmen suecos reciban quejas provenientes de todos los sectores sociales, inclusive niños, pacientes de centros de salud y reclusos.

Ahora bien, las quejas deberán hacerse por escrito y contener el nombre de la autoridad responsable, las medidas objeto de la reclamación, la fecha en que fueron tomadas, el nombre del quejoso y su dirección. Asimismo, si se encuentra en posesión de algún documento importante para la investigación, deberá agregarlo a la reclamación (Secc. 17 de la L.I.O.).

Si el quejoso se encuentra privado de su libertad podrá enviar una comunicación escrita al Ombudsman, sin importar si su derecho de transmitir cartas u otros documentos se encuentra limitado. Para cerciorarse que su comunicado fue recibido, puede solicitar la expedición de un comprobante (Secc. 17 de la L.I.O.).

Cabe mencionar que aunque la L.I.O. nada dice sobre la admisión de quejas orales; en la práctica sí proceden, ya que un miembro de la oficina del Ombudsman ayuda a los quejosos a redactarlos por escrito.

Una vez recibida la queja, el Ombudsman procederá a valorarla e informará rápidamente al quejoso lo siguiente:

1. Que su queja ha sido rechazada por ser injustificada, lo cual deberá estar fundamentado; o,
2. Que se declara incompetente, ya que la cuestión planteada por la queja puede ser investigada por otra autoridad. A esta remitirá la reclamación para su trámite siempre y cuando no haya conocido ya del asunto o,
3. Que la queja será investigada.

Cabe señalar, que el Ombudsman sólo podrá investigar hechos que hayan sucedido dos años antes de la recepción de la queja, a menos que el asunto sea considerado de interés público.

Una vez aceptada la queja, ésta es turnada a alguno de los cuatro Ombudsmen dependiendo de la materia de que se trate. Este la analizará y mandará un informe a la autoridad responsable, invitándola a exponer sus razones sobre los hechos materia de la queja.

Sobre este punto, es preciso insistir que toda autoridad o funcionario está obligado por la Constitución a proporcionarle al Ombudsman toda la información y documentos que requiera, por más secretos que éstos sean. Incluso la Sección 21 de la L.I.O lo faculta para imponerle una multa de hasta mil coronas suecas (quinientos quince mil pesos) si se niegan a colaborar o comparecer.

Al recibir el informe de la autoridad, el Ombudsman decidirá si son válidas las razones expuestas por esta, de lo

cual informará al quejoso; o bien, si no está convencido, continuará con las investigaciones.

Las investigaciones serán realizadas por las divisiones de investigación, las cuales podrán realizar inspecciones, interrogatorios, examinar documentos e incluso pedir la intervención de peritos.

Las inspecciones, según lo amerite el caso, van a comprender la revisión de procedimientos administrativos, el tratamiento de internos en centros de salud mental o prisiones, y visitas a oficinas administrativas, principalmente. Lo cual le permite al Ombudsman tener una visión objetiva del caso.

Por lo que se refiere a los interrogatorios, éstos se podrán realizar a cualquier sujeto que se encuentre dentro de su ámbito competencial. Con respecto al examen de documentos, éste siempre será llevado a cabo con discreción y con un cuidadoso manejo de la información. Por último, las pruebas periciales se desahogarán cuando el caso así lo exija y el presupuesto lo permita.

Una vez concluidas las investigaciones, un funcionario de la oficina le presentará al Ombudsman un informe completo sobre el caso. En base a éste, el Ombudsman emitirá una resolución. Cabe señalar, que un Ombudsman podrá desochar un caso o decidir sobre otros asuntos sin recibir previamente el informe, si lo considera necesario (Secc. 23 de la L.I.O.).

Finalmente, el Ombudsman mandará un escrito a las partes explicándoles detalladamente las investigaciones realizadas y las razones en que se apoya la resolución tomada.

De cada caso se conservará un expediente que contendrá: un registro de las actuaciones realizadas, la persona que elaboró el informe, el Ombudsman que decidió sobre el caso, la fecha de la decisión y su contenido. Además, deberán mantenerse las minutas de inspecciones y de otros procedimientos, cuando sea necesario (Secc. 24 de la L.I.O.).

F. Resoluciones e informes

Como hemos observado a lo largo de este Capítulo, el Ombudsman puede dictar diversos tipos de resoluciones o informes que carecen de potestad coercitiva.

Primeramente, se referirá a la resolución que se dicta al terminar el procedimiento seguido ante esta institución, ya que considero que es la de mayor importancia y en donde realmente toma fuerza la labor del Ombudsman. A esta resolución por lo general se le da el nombre de "recomendación", aunque también algunos autores la llaman recordatorio, advertencia o sugerencia. Por medio de ésta, el Ombudsman manifiesta su opinión sobre si la situación y medidas tomadas por una autoridad o funcionario contravienen la ley u otros reglamentos, o bien, se constituye una falta o impropiedad en cualquier otro aspecto (Secc. 6 de la L.I.O.).

Esta recomendación será enviada a la autoridad o funcionario responsable con la finalidad de que rectifique su conducta, corrigiendo las deficiencias y modificando o revocando los actos y resoluciones indebidas. El Ombudsman carece de fuerza para hacer cumplir sus resoluciones, por lo que su efectividad se basa en:

1. Su prestigio que radica en la auctoritas que los Ombudsmen poseen y difunden. La auctoritas (término romano) es la afirmación de la indiscutible validez de un acto determinado, asentado en la autoridad moral y social del Ombudsman. (ii) Por lo que el éxito de la institución depende en gran parte de las cualidades de la persona nombrada.
2. La publicidad de la institución, que consiste en dar a conocer el funcionamiento de sus oficinas, las resoluciones emitidas y la forma en que las autoridades han dado o no cumplimiento a dichas resoluciones. Lo cual trae aparejado el incremento en el número de quejas presentadas al curso cuenta los individuos de la eficacia de la institución; y.
3. Los informes anuales que se presentan ante el Parlamento, que entre otros aspectos, mencionan a las autoridades que han cometido hechos violatorios y a las que no han cumplido con las recomendaciones que se les han hecho.

Así, la mayoría de las autoridades o funcionarios cumplen con las resoluciones emitidas por los Ombudsmen, ya que a ninguna de ellas le conviene ser desprestigiada ante el

Parlamento y ante la opinión pública, además del costo político que esto les significaría.

El Ombudsman como resultado de sus investigaciones, a parte de emitir una resolución, puede procesar o pedir el procesamiento, de un funcionario o autoridad que haya incumplido con sus deberes oficiales, sin perjuicio de poder ejercer acción penal en su contra. Esto no significa que el Ombudsman tenga atribuciones ejecutivas, únicamente se le ha dotado de más amplias atribuciones; ya que de ninguna manera puede forzar la puesta en práctica de sus resoluciones. Cabe mencionar que "sólo excepcionalmente necesita el Ombudsman intimar o insinuar la existencia de posibles medios coercitivos" (12), ya que la práctica ha demostrado que la gran mayoría de las autoridades hacen lo que el Ombudsman les recomienda. Por esto es tan importante que la persona que se desempeña como Ombudsman sea la idónea.

Otro tipo de resoluciones son las referentes a los informes que puede mandar el Ombudsman, recomendando que se apliquen medidas disciplinarias o se separe de su cargo a un funcionario. Esto procede cuando a juicio del Ombudsman el funcionario ha cometido un delito menor o un acto delictivo grave, respectivamente (Secc. 6 de la L.I.O.).

Asimismo, puede criticar a las autoridades y recomendarles que modifiquen su organización o rutinas de trabajo. También podrá exigirles informes sobre su proceder con motivo de una recomendación.

Por último, podrán recomendar mediante un informe al Parlamento o al gobierno, según sea el caso, la adopción de una normativa legal en cierto ámbito; o, la derogación o modificación de una vigente (Secc. 4 y 6 de la L.I.O.).

A lo largo de este punto hemos visto que la misma L.I.O llama informe a la mayoría de las recomendaciones que emite el Ombudsman, lo cual es incorrecto. Algunos suelen clasificar a las resoluciones dependiendo de su naturaleza y así las dividen en opiniones o críticas, recomendaciones y recordatorias o advertencias. Esto tal vez es útil para efectos didácticas, pero si nos ponemos a pensar que la finalidad de toda resolución, sea crítica o recordatorio, es precisamente "recomendar" que se corrijan ciertas actitudes o medidas violatorias de los Derechos Humanos, entonces veremos que no tiene caso hacer dicha distinción. De lo que sí no hay duda, es de que en la L.I.O está mal empleado el término "informe". Opino que éste se debe reservar al documento que se presenta cada año ante el Parlamento.

Los Ombudsmen están obligados a presentar, e más tardar el 15 de octubre de cada año, un informe de sus actividades al Parlamento. Este comprenderá un periodo que va del primero de julio del año anterior al 30 de junio del año en curso. El informe contendrá una enumeración de:

1. Las deficiencias legislativas que se solucionaron. Si lo considera necesario incluirá enmiendas a la legislación o a alguna medida que el Estado deba tomar;

2. Las recomendaciones que se emitieron, así como los funcionarios o autoridades que se procesaron o a los que se les aplicaron medidas disciplinarias;
3. Los procedimientos que hubiere promovido con la finalidad de que se corrigiera alguna decisión tomada en contra de algún funcionario público;
4. Otras decisiones significativas pronunciadas por los Ombudsmen y,
5. Un resumen de sus actividades consideradas globalmente (Secc. 11 de la L.I.O.). A este informe se acompañarán los registros de actuación, las minutas y los expedientes de los asuntos relacionados con el periodo cubierto por el informe (Secc. 25 de la L.I.O.).

El encargado de calificar este documento es el Comité Constitucional del Parlamento. Este analizará la conducta de los Ombudsmen, así como la de los funcionarios y autoridades citados en el informe. Asimismo, remitirá su evaluación ante sesión plenaria del Parlamento, en la cual podrán estar presentes los Ombudsmen.

Estos informes gozan de una gran importancia ya que en ellos se refleja y refuerza la autoritas de los Ombudsmen. Es el instrumento que por excelencia le otorga fuerza a las recomendaciones emitidas, ya que a ninguna autoridad le gusta ser señalada en este documento. Además, son leídos por funcionarios, jueces, profesores y público en general, lo cual le otorga una mayor publicidad a la institución.

G. Responsabilidad

El Ombudsman responde de sus funciones ante el Parlamento. Este es el único facultado para juzgar sus actuaciones y en su caso para destituirlo de su cargo, previa solicitud del Comité Constitucional (Cap. 8o. Art.10 Ley del Riksdag).

V. Argumentos a favor y en contra de la adopción de la institución del Ombudsman

Desde la creación del Ombudsman en 1809, se han suscitado acaloradas discusiones sobre los beneficios de adoptar esta institución. Por lo cual, me referiré a los principales argumentos que se han hecho valer por ambas posturas. (13)

Argumentos a favor:

1. El crecimiento del Estado moderno ha traído como resultado la proliferación de organismos administrativos. En consecuencia, el Estado ha asumido una multitud de funciones económicas, educacionales, de seguridad social, de salubridad y de vivienda, que se han traducido en la ampliación de sus atribuciones y poderes. Ante estas circunstancias, es necesario que se cuente con una protección contra los errores administrativos y el abuso de poder.

2. Se adquiere cada día mas conciencia sobre lo importante que es proteger los Derechos Humanos, tanto en el ámbito nacional como internacional.

3. Debido al incremento en las funciones de la administración pública, la burocracia se ha vuelto más poderosa por lo que el individuo debe contar con medios que le permitan defenderse contra las arbitrariedades cometidas en su perjuicio.

4. El Ombudsman sirve para ayudar al Poder Legislativo en sus funciones de supervisión de las actividades del Poder Ejecutivo.

5. La sola presencia del Ombudsman tiene un valor psicológico, ya que el ciudadano se siente seguro y confiado de que exista alguien que lo proteja contra los abusos de poder.

6. El Ombudsman es una institución totalmente compatible con el sistema político y legal de cualquier país.

7. La mayoría de los sistemas constitucionales carecen de métodos adecuados para tramitar quejas, debido a que:

- a) El legislador al investigar un queja se estaría apartando de su labor principal. Por lo general, las posibilidades de que el Parlamento revise una queja son limitadas debido a la falta de fondos, personal y de accesibilidad a la información. Además, se considera que su opinión no sería imparcial debido a su filiación partidista;

- b) Los tribunales representan un importante papel en la corrección de errores y en el combate contra el abuso de poder, pero el procedimiento es costoso, formalista, lento y desagradable para ambas partes. Los ciudadanos tienen que afrontar injusticias debido a que no pueden sufragar los servicios de un buen abogado. Por otra parte, los tribunales no pueden llevar a cabo investigaciones y su conocimiento del caso se limita prácticamente a las pruebas ofrecidas por las partes;
- c) El procedimiento seguido ante los tribunales administrativos es menos formalista, pero sigue conservando aspectos negativos. Por lo general son muy lentos tanto en el procedimiento como en la ejecución de la sentencia y
- d) Los organismos oficiales cuentan con procedimientos para el desahogo de quejas, pero en esencia se están investigando a sí mismos, y se basan en gran medida en el informe de la autoridad responsable. Además, su dependencia del Ejecutivo y su filiación partidista hacen que sus decisiones se estimen parciales.

Argumentos en contra:

1. La Corte, tribunales y tribunales administrativos son los únicos competentes para tramitar quejas, en todo caso si sus procedimientos no son adecuados, se pueden reformar;

2. Es ridículo depositar tanto poder sobre un sólo individuo y que sus actividades carezcan de una verdadera supervisión;
3. El Ombudsman ocasiona que los funcionarios y autoridades actúen cautelosamente y con timidez;
4. Después de un tiempo, el Ombudsman se convierte en la conciencia del gobierno y en vez de aplicar la ley, aplica reglas de conducta;
5. La institución es incompatible con la doctrina de la responsabilidad ministerial;
6. El Ombudsman no cuenta con el apoyo y asistencia de las autoridades y funcionarios, y sin éste no puede funcionar correctamente;
7. El Ombudaman puede ocasionar que los funcionarios y autoridades acepten una recomendación injustificada sólo por miedo a las represalias;
8. El sistema incita a que la gente se queje de todo sin tener ninguna base y
9. La institución del Ombudsman es propia de la idiosincracia de los países escandinavos, por lo que no puede trasplantarse a otras naciones.

En resumen podemos decir que el Ombudsman brinda a los ciudadanos un experto imparcial que tramitará sus quejas rápidamente, sin ningún costo y con la plena seguridad de que se emitirá una recomendación que en la mayoría de los casos

será cumplida. Así, el individuo cuenta con una protección adicional contra la violación de sus derechos fundamentales.

Quién niegue la importancia de contar con un Ombudsman estará negándose a sí mismo la posibilidad de contar con una institución que lo defienda contra un Estado que cada vez tiene mayor ingerencia en la vida de los particulares.

Notas bibliográficas al Capítulo Segundo

- (1) Nilsson, Per-Erik, "El Ombudsman defensor del pueblo. ¿O qué?", La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia, México, UNAM, 1986, p. 9.
- (2) Idem.
- (3) Fix-Zamudio, Héctor, Protección jurídica de los Derechos Humanos, Estudios comparativos, México, C.N.D.H., 1991, p. 20.
- (4) Carpizo McGregor, Jorge, ¿Qué es la C.N.D.H.?, México, C.N.D.H., 1991, p. 16.
- (5) Frank, Bernard, "The Ombudsman Revisited", International Bar Journal, Estados Unidos de Norteamérica, mayo 1975, p. 50.
- (6) Rowat, Donald C., El Ombudsman. El defensor del ciudadano, México, F.C.E., 1973, p. 39.
- (7) Nilsson, Per-Erik, op. cit. supra, nota 1, p. 9.
- (8) Venegas Alvarez, Sonia, Origen y devenir del Ombudsman, México, UNAM, 1988, p. 31.
- (9) Fix-Zamudio, op. cit. supra, nota 3, p. 192.
- (10) Nilsson, Per-Erik, op. cit. supra, nota 1, p. 17.
- (11) Fairen Guillén, Victor, El defensor del pueblo (Ombudsman), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982, p. 73.
- (12) Nilsson, Per-Erik, op. cit. supra, nota 1, p. 19.
- (13) Frank, Bernard, "The Ombudsman and Human Rights", The Administrative Law Review, American Bar Association, Chicago, Estados Unidos de Norteamérica, vol. 22, num. 1, octubre de 1969, pp. 477-481.

CAPITULO TERCERO

LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

I. Antecedentes en México de la defensa de los Derechos Humanos

Podemos decir que en México se empieza a tomar conciencia de la importancia de contar con organismos defensores de los Derechos Humanos a partir de la década de los setentas.

Los organismos a los que me referiré a continuación, no son los únicos antecedentes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pero sí los más representativos.

A. Ley de Procuraduría de Pobres

Esta ley es quizá, el primer intento que se hizo en nuestro país por establecer una figura semejante al Ombudsman. Fue expedida por el gobernador de San Luis Potosí en el año de 1847, por lo que tuvo un ámbito local.

Estableció tres Procuradores que eran nombrados por el gobierno. Su obligación consistió en defender a las personas desvalidas. Pidiendo una pronta e inmediata reparación contra cualquier exceso, agravio, vejación, maltrato o

tropelia que éstas sufrieren en el orden judicial, político o militar, por parte de alguna autoridad, funcionario o agente público.

Estaban facultados para recibir quejas por escrito o verbales, e incluso éstas las podía presentar cualquier persona que tuviera conocimiento de alguna violación. También los procuradores podían de oficio formular quejas, si durante las visitas que realizaban a los juzgados, oficinas públicas, cárceles y lugares análogos, encontraban indicios de que se estuvieran cometiendo abusos por parte de las autoridades.

Una vez recibida la queja, sin ninguna demora averiguaban los hechos y decretaban la reparación de la injuria. Además, podían aplicar un castigo legal; o bien poner a disposición del juez a la autoridad, funcionario o agente público responsable de la violación.

Asimismo, tenían a su disposición la imprenta del Estado para hacer del conocimiento público el nombre de las autoridades que no cumplían con sus recomendaciones.

El artículo 13 de esta Ley decía: "Todas las autoridades tienen el deber de auxiliar y proteger la institución de esta ley, a fin de que pueda corresponder a su objeto .

Esta Ley en sus veinte artículos consagra una verdadera institución protectora de los Derechos Humanos. Es impresionante la forma tan perfecta con la que se regula su finalidad, competencia, actividades y a sus miembros. Incluso, su artículo 15 contempla la estructuración de un reglamento interno.

Si esta Procuraduría hubiera tenido un verdadero respaldo por parte del gobierno, México, en vez de ser criticado, sería reconocido como una de los precursores de la defensa de los Derechos Humanos y la realidad sería muy diferente.

B. Procuraduría Federal del Consumidor

Esta institución fue creada por la Ley Federal de Protección al Consumidor que entró en vigor el 3 de febrero de 1976, actualmente se encuentra abrogada por la Ley Federal de Protección al Consumidor que entró en vigor el 28 de diciembre de 1992. Podemos clasificarla dentro de la categoría de Executive Ombudsman, ya que su titular no posee una verdadera autonomía funcional; además, puede ser designado y removido libremente por el Presidente de la República y carece de la obligación de rendir informes, entre otros aspectos. En sí, su naturaleza es diferente a la del Ombudsman, ya que su función consiste en fiscalizar las actividades de los proveedores de bienes y servicios, en beneficio de los consumidores, y sólo excepcionalmente actúa respecto de autoridades administrativas.

Según el artículo 20 de la citada Ley, la Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargada de promover y

proteger los derechos e intereses de la población consumidora. A su frente, según el artículo 27, se encuentra un funcionario denominado Procurador Federal del Consumidor, cuyas atribuciones son imprecisas respecto a investigaciones y recomendaciones.

Entre las facultades de esta Procuraduría que más se asemejan al Ombudsman, podemos mencionar las siguientes, que se encuentran contenidas en el artículo 24:

1. Estudiar y proponer medidas encaminadas a la protección del consumidor;
2. Denunciar ante las autoridades competentes los casos de violación de precios, normas de calidad, peso, medida y otras características de los productos y servicios que lleguen a su conocimiento;
3. Denunciar ante el Ministerio Público los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delitos;
4. Denunciar ante las autoridades correspondientes y adscritas en su caso, ante el superior jerárquico de la autoridad responsable, los hechos que lleguen a su conocimiento, derivados de la aplicación de esta Ley que puedan constituir delitos o infracciones;
5. Formular proposiciones a las autoridades competentes a fin de que tomen las medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores o de la economía popular, y

7. Recibir reclamaciones de los consumidores en contra de los proveedores, sean éstos personas físicas o morales, quienes en el término de cinco días hábiles deberán rendir un informe sobre los hechos, con el propósito de conciliar a las partes. Si en la audiencia de conciliación no se llega a ésta, la Procuraduría por acuerdo de las partes puede actuar como amigable componedor o como arbitro, pero sin efectos vinculatorios. Si se falta al cumplimiento de lo convenido en la conciliación o en el laudo arbitral, el interesado podrá exigir su ejecución ante los tribunales competentes en la vía de apremio o por medio de un juicio ejecutivo.

Esta Procuraduría ha sido muy criticada, ya que como mencionamos anteriormente, sus funciones y competencias no están bien delimitadas, lo que ha dado pie a que se cometan abusos por parte de esta institución. Además, esta facultad para imponer sanciones económicas, utilizar el auxilio de la fuerza pública e incluso proceder contra el rebelde por delito en contra de la autoridad, lo cual le otorga una fuerza que no es compatible con la naturaleza del Minudasan; que por otro lado, ha fomentado la corrupción.

C. Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en Nuevo León

El 3 de enero de 1979 fue creada esta Dirección e instancias de una iniciativa de Ley presentada por el

entonces gobernador doctor Pedro Zorrilla Martínez. Sus actividades estaban encaminadas a proteger los derechos consagrados en la Constitución Federal y en la local; y a recibir e investigar las reclamaciones de los ciudadanos en contra de las autoridades administrativas, estatales, municipales o federales. También se le facultaba para actuar en contra de personas físicas y morales de carácter privado.

Su titular estaba obligado a presentar un informe anual al Gobernador y a presentar al público una síntesis del mismo.

Opino que la creación de esta Dirección fue un buen intento por proteger los Derechos Humanos a nivel local. Pienso que no prosperó debido a que la Ley que creó esta Dirección es muy deficiente, ya que no establece de una forma clara su competencia, el procedimiento a seguir y sus facultades, entre otros aspectos. Además, establece una total dependencia de su titular con respecto al Ejecutivo Local, al decir su artículo cuarto: "El titular de la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, está facultado para decidir, en su caso previo acuerdo del Gobernador, si ha o no lugar a efectuar alguna gestión, ya sea judicial o extrajudicial...". De esto se desprende, que cualquier recomendación que pensara emitir la Dirección, primero tenía que pasar el "visto bueno" del gobernador. Lo cual es totalmente contrario a la esencia del Ombudsman.

D. Procurador de Vecinos del Municipio de Colima

El Procurador de Vecinos fue creado por acuerdo del ayuntamiento del Municipio de Colima, el 21 de noviembre de 1983. Estamos en presencia de un Ombudsman a nivel municipal, que fue institucionalizado en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Colima, al año siguiente de su creación.

En las consideraciones de dicho acuerdo se menciona expresamente al Ombudsman como institución protectora de los derechos de los gobernados. Por lo que podemos decir que este acuerdo se basó en las principales características de la institución Sueca, para darle forma al Procurador de Vecinos.

Al frente de este órgano se encontraba el Procurador de Vecinos, quien era nombrado por el ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal. Estaba facultado para recibir e investigar en forma expedita las quejas, reclamaciones y proposiciones que por escrito u oralmente presentaran los afectados por la actividad de la administración pública municipal. Como resultado de dicha investigación, propondría a la autoridad respectiva medios de solución a las cuestiones planteadas, que no tenían carácter imperativo.

Asimismo, estaba obligado a rendir anualmente al ayuntamiento un informe de sus actividades, en el que se incluían las recomendaciones expedidas y la respuesta que obtuvieron por parte de las autoridades. En este informe también podía proponer las reformas administrativas que considerara oportunas.

La institucionalización del Procurador de Vecinos en la Ley Orgánica Municipal del Estado, permitió que cada municipio contara con su propio órgano protector de Derechos Humanos. Lo cual es muy encomiable.

E. Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México

El doctor Jorge Carpizo, entonces rector de la UNAM, concibió la creación de esta institución como un "órgano de naturaleza jurídica que buscara el respeto a los derechos académicos de la comunidad universitaria, a través de la orientación, la vigilancia y la supervisión de los actos realizados por autoridades" (1). Por lo cual, el 29 de mayo de 1965, el Consejo Universitario aprobó su Estatuto y así, la Defensoría comenzó sus labores el 17 de agosto del mismo año. Fecha a partir de la cual, los académicos y estudiantes contamos con un órgano capaz de conocer de las violaciones a nuestros derechos universitarios, por parte de alguna autoridad o dependencia de nuestra máxima casa de estudios.

De acuerdo con el artículo primero de su Estatuto: "La Defensoría de los Derechos Universitarios es el órgano de carácter independiente que tiene por finalidad esencial recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico de la UNAM, por la afectación de los derechos que le otorga la legislación

universitaria; realizar las investigaciones necesarias, ya sea a petición de parte o de oficio, y proponer, en su caso, soluciones a las autoridades de la propia Universidad".

De lo anterior se desprende lo siguiente:

1. Es un órgano independiente frente a cualquier autoridad o funcionario de la UNAM. Lo cual le permite actuar imparcialmente en todos los casos;
2. Es un órgano de control de legalidad, ya que vigila la correcta aplicación de la legislación universitaria, protegiendo así, los derechos de los académicos y estudiantes; y,
3. Su finalidad es tramitar y resolver las denuncias sobre violación de derechos universitarios que le sean presentadas o de las que conozca oficiosamente.

Según el artículo 12 de su Reglamento, la Defensoría es competente para conocer de las reclamaciones que formulen individualmente estudiantes o miembros del personal académico, que consideren violado un derecho establecido a su favor por la legislación universitaria; o por actos, resoluciones y omisiones de los funcionarios, profesores, dependencias administrativas o académicas; o cuerpos colegiados académicos de facultades, escuelas o institutos que sean contrarios a la legislación universitaria, éstos deben ser irrazonables, injustos, inadecuados o erróneos o que se hayan dejado sin respuesta las solicitudes respectivas

dentro de un plazo razonable tomando en cuenta los términos establecidos, en su caso, por la legislación universitaria.

Los casos de incompetencia están consagrados en el artículo 7o de su Estatuto, y son:

1. Las afectaciones de los derechos universitarios de carácter colectivo, ya que únicamente es competente para conocer de violaciones a derechos individuales;
2. Las resoluciones disciplinarias dictadas por una autoridad competente en contra de alumnos y personal académico, respecto de las cuales es procedente el recurso de reconsideración;
3. Los derechos laborales del personal administrativo y académico;
4. Las evaluaciones académicas de profesores, Comisiones Dictaminadoras, Consejos Técnicos o Internos, y tampoco de sinodales de cualquier clase de examen. Si es competente para intervenir respecto de legalidad, competencia y procedimiento de calificación de dichos cuerpos examinadores;
5. Procedimientos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico;
6. Respecto a funcionarios administrativos o académicos y los que desempeñen cargos de confianza que dependan del rector, salvo que se trate de derechos o afectaciones académicas;
7. Las violaciones que puedan impugnarse por otra vía establecida por la legislación universitaria y,

8. Los hechos que hayan ocurrido con más de 120 días de anterioridad.

Ahora bien, al frente de la Defensoría se encuentra el Defensor Universitario quien según el artículo 5o del Estatuto, debe ser un jurista prestigiado y cumplir con los requisitos que exige la Ley Orgánica de la UNAM para los miembros de la Junta de Gobierno. Durará en su encargo cuatro años con la posibilidad de ser reelecto. Este se encuentra auxiliado por dos Defensores Adjuntos, tres asesores y el personal administrativo necesario.

Por lo que respecta al procedimiento, éste se inicia con la presentación de una queja o de oficio. La queja debe ser presentada personalmente por el estudiante o académico que se considere afectado en alguno de sus derechos universitarios. Si esto no es posible debido a un impedimento físico, previa comprobación de la Defensoría; el quejoso puede nombrar mediante carta poder ante dos testigos, a su representante. La queja debe de ser por escrito y contener: el nombre del quejoso, su dirección, teléfono, una relación de los hechos violatorios de sus derechos, la autoridad responsable, la petición concreta que el denunciante presenta al defensor y su firma.

Asimismo, la Defensoría podrá actuar de oficio cuando a través de algún medio publicitario, llegue a su conocimiento la violación de los derechos universitarios de algún miembro

de la comunidad estudiantil o académica. Deberá el interesado en el término de ocho días presentarse a ratificar o aclarar la noticia. Si no se presenta, queda a criterio del Defensor continuar o no el procedimiento.

Después de presentada la queja, el Defensor la estudiará dando como resultado su admisión o desechamiento. Si la rechaza deberá comunicarlo cuanto antes al quejoso, explicándole su decisión, y si es posible lo orientará sobre la vía idónea a seguir. Si la queja es admitida, ésta se turna al titular o a los Defensores Adjuntos, quienes procurarán de inmediato establecer contacto con la autoridad señalada como responsable, para lograr una conciliación entre las partes. Si no se logra un arreglo, la Defensoría otorga un plazo de 30 días a dicha autoridad para que explique su posición frente al caso, anexando los elementos de prueba que considere convenientes. Recibida esta información, se integrará el expediente y se procederá a su estudio. Si de éste resulta que no es posible una solución inmediata, o no son suficientes los elementos de prueba; la Defensoría podrá solicitar del quejoso y del funcionario o dependencia considerados responsables, nuevos datos e informes, e incluso podrá practicar diligencias inquisitivas.

Una vez que cuente con los elementos necesarios y analizando la normatividad aplicable, la Defensoría emitirá una recomendación debidamente razonada y fundada en la legislación universitaria. La cual se notificará al quejoso y a la autoridad. En caso de estar conforme, la autoridad lo

comunicará por escrito a la Defensoría en un término no mayor de 10 días y si no lo hiciera, se tendrá por aceptada. En ambos casos se notificará a los interesados.

Si la autoridad o el quejoso estuvieren inconformes con la recomendación, podrán presentar un escrito debidamente razonado y fundado dentro de los 10 días siguientes a la fecha de la notificación de la recomendación. La Defensoría tomando en cuenta los argumentos hechos valer por la autoridad o el quejoso, ratificará o modificará su recomendación. Esta resolución será notificada a las partes y será definitiva.

La ejecución de la recomendación queda a cargo de la autoridad, ya que la Defensoría, como es característico del Ombudsman, no puede obligar al cumplimiento de sus resoluciones. Sin embargo, en caso de incumplimiento injustificado, la autoridad incurre en responsabilidad universitaria, que la Defensoría planteará ante la autoridad competente.(2)

En el Estatuto y Reglamento de la Defensoría encontramos diversas normas que aseguran su fuerza e importancia frente a las autoridades y dependencias que se encuentran dentro de su ámbito competencial. Estos son:

1. "Para el cumplimiento de las finalidades que le atribuye el Estatuto, la Defensoría gozará de plena libertad de acción respecto de cualquier autoridad universitaria" (Art. 2o Reglamento);

2. "Para efectos de la responsabilidad universitaria, la Defensoría de los Derechos Universitarios denunciará ante la autoridad universitaria competente la desatención a las recomendaciones o peticiones fundadas en derecho, del funcionario universitario considerado como responsable de los derechos afectados" (Art. 3o Reglamento);
3. "Será motivo de responsabilidad universitaria la desatención a las peticiones de la Defensoría" (Art. 7o, Fracc. VII Estatuto y Art. 3o Reglamento);
4. "El Defensor de los Derechos Universitarios no estará sujeto a ninguna limitación, ni recibirá instrucciones de ninguna autoridad, con relación a las recomendaciones que formule" (Art. 8o Reglamento);
5. "La Defensoría, tanto para determinar su competencia, como para dictar sus recomendaciones, tendrá la mayor libertad de solicitar los elementos de prueba que considere necesarios.." (Art. 22 Reglamento) y,
6. "Los funcionarios universitarios deberán dar acceso al personal de la Defensoría a la documentación que requieran, salvo que la misma se considere confidencial o reservada, pero en éstos últimos supuestos se deberá justificar la negativa" (Art. 9, Fracc. VII Estatuto y Art. 26 Reglamento).

Un aspecto también muy importante y característico del Ombudsman, es la difusión de sus actividades a través de los informes. El titular de la Defensoría está obligado a rendir anualmente ante el Rector y el Consejo Universitario un

informe general, impersonal y público. En él mencionará las quejas planteadas, así como los datos estadísticos sobre las que fueron rechazadas, desestimadas y admitidas; y las recomendaciones emitidas respecto a las últimas. Obviamente, incluirá a las autoridades o dependencias que no hicieron caso de las recomendaciones. Asimismo, podrá sugerir reformas a la legislación universitaria o a los procedimientos académicos y administrativos de acuerdo con las experiencias adquiridas. Además, podrá rendir informes especiales cuando la gravedad o importancia del asunto, o de las situaciones planteadas lo ameriten. El Defensor, también, rendirá informes periódicos de carácter privado al Rector, sobre las actividades que realice su oficina. Así como deberá informar a la comunidad universitaria sobre sus funciones y actividades.

Definitivamente, la creación de la Defensoría de los Derechos Universitarios abrió el camino para el establecimiento del Ombudsman en nuestro país. Podemos decir que fue el laboratorio experimental que dio como resultado a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sin que éste le reste méritos; ya que nos debemos sentir orgullosos de que nuestra Universidad cuente con este órgano.

F. Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal

La Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal fue creada por acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal de fecha 23 de enero de 1959; y entró en vigor el 26 del mismo mes y año. Dicho acuerdo define a esta institución como un órgano desconcentrado del Departamento del Distrito Federal, constituyéndose en una instancia de participación ciudadana, expedita, gratuita y sin formalidades procedimentales; que coadyuva con el Jefe del Departamento del Distrito Federal a efecto de que los actos de autoridad y la prestación de los servicios públicos a cargo del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales sectorizadas al mismo, se realicen apegadas a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad.

Este órgano se encuentra regulado por el Manual de Organización de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal. El cual determina, en sus veintiseis artículos, la estructura orgánica, funciones, sistema de comunicación y coordinación, y principales procedimientos administrativos que se siguen ante esta institución. Sus funciones específicas son:

1. Recibir quejas o inconformidades sobre actos u omisiones de la autoridad administrativa del Departamento del Distrito Federal, que presenten los particulares, cuando no pudieran

recurrirlos o desconozcan sus razones y fundamentos; o si hubiere demorado la respuesta a una petición;

2. Recibir quejas o inconformidades sobre irregularidades en la prestación de servicios públicos a cargo del Departamento del Distrito Federal y de las entidades sectorizadas al mismo; así como, de las que por virtud de concesión o autorización, presten los particulares;

3. Transmitir las quejas o inconformidades recibidas a las áreas, unidades administrativas y órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal; y en su caso, ante las entidades sectorizadas al mismo, y verificar su tramitación para que las mismas sean oportunamente atendidas;

4. Solicitar informes y si es procedente, realizar investigaciones para cumplir con su objeto, en relación a las quejas o inconformidades que se le presenten y sean procedentes;

5. Emitir recomendaciones que tiendan a conciliar las diferencias entre autoridades o prestadores de servicios del Departamento del Distrito Federal y los particulares, con motivo de las quejas o inconformidades que éstos últimos presenten;

6. Orientar, informar y asesorar a los poseedores o adquirentes de vivienda de interés social en la celebración de actos jurídicos y en la administración de inmuebles sujetos al régimen de propiedad en condominio. Podrá designar a algún condómino, a falta de acuerdo entre ellos,

responsable de la administración, cuyo cargo no excederá de tres años;

7. Turnar a la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal las quejas que sean de su conocimiento que impliquen o supongan una responsabilidad atribuible a los servidores públicos y,

8. Formular sugerencias y recomendaciones a las áreas, unidades y órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal, así como a las entidades sectorizadas a éste, con el propósito de simplificar procedimientos, reglamentar actividades o dejar sin efecto las que resulten innecesarias, mejorar la prestación de los servicios y elevar las actividades de los servidores públicos.

Ahora bien, según el artículo 17 del mencionado Manual, la Procuraduría Social es incompetente para conocer de:

1. Quejas anónimas o que denoten temeridad, mala fe o que representen perjuicios para los derechos de terceros;
2. Quejas que versen sobre actos de índole política o seguridad del Estado;
3. Controversias que se encuentren sujetas a un procedimiento jurisdiccional o a una averiguación previa ante el Ministerio Público;
4. Asuntos laborales de los trabajadores del Departamento del Distrito Federal o de las entidades sectorizadas a él;

5. Quejas contra resoluciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, que impliquen instancia ulterior y,
6. Quejas contra recomendaciones que haya emitido.

Al frente de este órgano se encuentra el Procurador Social que es nombrado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, y del cual no tiene la independencia que debe ser característica del Ombudsman. El Procurador se encuentra auxiliado por un: Subprocurador de Inconformidades, Subprocurador de Recomendaciones, Coordinador Ejecutivo de Informática y Administración, Director General de Quejas, Director General de Recomendaciones, Unidades Auxiliares del Procurador Social y el personal administrativo necesario.

La sustanciación de las quejas o inconformidades que se presenten ante la Procuraduría Social, son responsabilidad directa tanto de la Dirección General de Quejas como de la de Recomendaciones. El procedimiento se inicia con la queja o inconformidad que presente el quejoso por escrito u oralmente ante las oficinas centrales o delegacionales. El quejoso deberá acreditar su interés, salvo cuando se trate de la negativa o deficiencia de un servicio público. Una vez admitida la queja, la Dirección General de Quejas solicitará a la autoridad o prestador del servicio público correspondiente, un informe verbal o por escrito sobre los hechos motivo de la queja. Este informe deberá rendirse

dentro de los cinco días siguientes a la notificación; y en él se manifestará si son ciertos o no los hechos reclamados; o bien, la causa por la que no se hubiere atendido la petición o el servicio. Del informe se desprenderá:

1. El sobresseimiento de la queja, si la autoridad o el prestador del servicio acredita la improcedencia de los hechos reclamados, lo cual se notificará al quejoso;
2. El cumplimiento de lo que solicitó el quejoso, por parte de la autoridad o del prestador del servicio. Dicho cumplimiento será verificado por la Procuraduría Social y,
3. Si no es posible una solución rápida, la Procuraduría Social, considerando las actuaciones realizadas, formulará una recomendación debidamente fundada y motivada, que se notificará a ambas partes.

Tratándose de controversias entre condóminos, de los que pueda conocer la Procuraduría, y de asuntos relacionados con la prestación de un servicio público concesionado; una vez recibida la queja se citará a las partes, para procurar una conciliación entre ellas. Si no se presenta alguna de las partes o no se logra la conciliación, la Procuraduría decidirá lo que considere conveniente conforme a la Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal; o turnará el asunto a la autoridad del Departamento del Distrito Federal a quien corresponda la vigilancia del servicio público concesionado, dependiendo de la materia de la queja.

Por último, el artículo 24 del Manual establece que si la autoridad o prestador de servicios no atiende las solicitudes o recomendaciones de la Procuraduría Social, ésta podrá solicitar la intervención del superior jerárquico del requerido, para obtener el cumplimiento. Si persiste en su negativa, el Procurador Social lo hará del conocimiento del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Empero, de que la Procuraduría Social dista de ser un Ombudsman, debido a su falta de independencia, de neutralidad política de su titular y de publicidad, entre otros aspectos; podemos decir que si ha sido benéfica su creación.

En un informe que rindió su titular ante la Asamblea de Representantes, manifestó que el organismo a su cargo, en el año de 1991, atendió treinta y nueve mil asuntos (3). Lo cual demuestra que era necesario contar con una instancia de rápido acceso para la solución de los múltiples problemas administrativos, que se dan en una ciudad como la nuestra.

6. Dirección General de Derechos Humanos

La Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación es el antecedente inmediato de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, fue creada en 1989 y

se incorporó como Secretaria Técnica del Consejo de la Comisión Nacional, el 7 de junio de 1990.

Se encontraba regulada por el artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Tenía las siguientes funciones:

1. Proponer programas que promovieran e impulsaran el cumplimiento de los acuerdos firmados por nuestro país, en materia de Derechos Humanos;
2. Proponer medidas que contribuyeran a la planeación de la política nacional de Derechos Humanos;
3. Establecer mecanismos de enlace y comunicación con entidades públicas y privadas que promovieran la aplicación y respeto de los Derechos Humanos;
4. Recibir y atender las quejas administrativas que sobre violación de Derechos Humanos les fueren presentadas, y proponer al Secretario de Gobernación las acciones necesarias para su inmediata resolución;
5. Elaborar programas que promovieran la promoción y respeto a los Derechos Humanos;
6. Proporcionaba apoyo técnico y asesoría sobre los instrumentos internacionales de Derechos Humanos y,
7. Coordinaba los trabajos de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

Las experiencias de esta Dirección fueron recogidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y a partir de ellas

se construyó una nueva y próspera etapa en la defensa de los Derechos Humanos en nuestro país.

II. Decreto por el que se creó la Comisión Nacional De Derechos Humanos

El Decreto Presidencial por el cual se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de junio de 1990, y entró en vigor al día siguiente de su publicación. Día memorable en el que se inició una nueva cultura en pop de la defensa de los Derechos Humanos en nuestro país. Asimismo, de esta forma se fortalecía el respeto a las garantías individuales del gobernado.

Su artículo segundo estableció de una manera clara y precisa los fines para los cuales fue creada la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el cual considero importante transcribir, ya que dichas metas siguen vigentes y orientando la actividad de dicho órgano, aun cuando ya esté derogado: "La Comisión Nacional de Derechos Humanos será el órgano responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos. Con este propósito instrumentará los mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación que garanticen la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentren en el

territorio nacional; esto último, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores". Esta protección se hacia extensiva, en el Reglamento Interno, a los mexicanos que residieran en el extranjero, de lo cual no se hace ninguna mención en la nueva Ley de la Comisión. Esto se puede explicar en razón a que está facultad es propia de los cónsules, con la cual se estaría interfiriendo.

En este decreto, que estuvo vigente hasta la entrada en vigor de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el día 30 de junio de 1992, estableció que la Comisión Nacional de Derechos Humanos dependía directamente de la Secretaría de Gobernación. Esto lejos de representar un obstáculo para que realizara libremente sus funciones, vino a ser en nuestro país, una ventaja. ¿Por qué una ventaja? Porque vivimos en un sistema presidencialista, y el único que le podía dar la suficiente fuerza e importancia a la Comisión Nacional, era el Ejecutivo. Ahora que su creación quedó en manos del Congreso, por lo que se refiere a la Comisión Nacional; ya que como veremos más adelante, la reforma Constitucional obliga a cada Estado a contar con su propia Comisión de Derechos Humanos dentro del ámbito de sus respectivas competencias; esperemos que ambas disposiciones no representen un retroceso y efectivamente se les siga otorgando la misma respetabilidad y fuerza a sus recomendaciones, como hasta ahora. Sería muy lamentable que el esfuerzo realizado por el doctor Carpizo por crear una institución encomiable sea desaprovechado.

III. Reglamento interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del 10 de agosto de 1990

Este Reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el primero de agosto de 1990 y entró en vigor al día siguiente de su publicación. Pronto quedará abrogado por el nuevo Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que fue publicado el doce de noviembre de 1992 y el cual entrará en vigor treinta días después de su publicación.

En sus treinta y tres artículos detalla la competencia, atribuciones, órganos, procedimiento, recomendaciones e informes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Es de gran importancia señalar, que este instrumento jurídico fue discutido y aprobado por el Consejo de la Comisión Nacional, cuya mayoría de sus integrantes no son funcionarios públicos, ni legisladores. "Así, un reglamento aprobado mayoritariamente por la sociedad civil adquiere la jerarquía de norma general, abstracta e impersonal."⁽⁴⁾ Lo cual no tiene ningún precedente en nuestro país.

IV. Reforma al Artículo 102 Constitucional

Una consecuencia lógica, de la política que se ha venido desarrollando en materia de Derechos Humanos, fue elevar a

rango constitucional a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a las Comisiones Estatales. Lo cual garantiza la vida de estos órganos que hubieran podido convertirse en una moda sexenal.

El artículo 102 Constitucional fue reformado por el decreto que salió publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 23 de enero de 1992. La reforma consistió en agregarle al mencionado artículo, que trata del Ministerio Público Federal y del Procurador General de la República, un apartado "B" que por su gran importancia transcribo a continuación:

"Artículo 102.-...

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de las quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularon recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

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

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación

con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados."

De lo anterior se desprende lo siguiente:

1. El Congreso de la Unión deberá aprobar la Ley que regule la Comisión Nacional;
2. Los Congresos Locales, en el término de un año a partir de la publicación del mencionado decreto, de acuerdo con lo establecido en el artículo segundo transitorio, deberán establecer y organizar jurídicamente sus respectivas Comisiones de Derechos Humanos;
3. Así, la Comisión Nacional únicamente conocerá de los asuntos en materia federal y de las inconformidades que se presenten en contra de las Comisiones Estatales;
4. La Comisión Nacional dejará de conocer de quejas que se presenten en contra del Poder Judicial, de la Federación. Únicamente le corresponderá conocer, obviamente en vía de inconformidad, de los actos u omisiones que tengan carácter administrativo de las autoridades judiciales del fuero común que sean violatorias de Derechos Humanos;
5. El carácter público, autónomo y no vinculatorio de las recomendaciones y,
6. Se reitera la no competencia de la Comisión en asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales, lo cual merecerá un comentario más adelante.

Esperemos que el hecho de delegarle a cada Estado la competencia para conocer de las violaciones a los Derechos Humanos que se susciten en su territorio, no vaya a ocasionar un descrédito de la institución del Ombudsman; ya que va a ser muy difícil que dichas Comisiones realicen su labor si no cuentan con el apoyo y fuerza necesaria a nivel local. Por ejemplo ¿que pasará si el gobernador no le otorga el respaldo necesario a la Comisión; o bien, si el Presidente de la Comisión por deberle "favores" al gobernador, no se atreve a dirigirle ninguna recomendación? Estas son situaciones que vivimos a diario, las cuales se eliminaban totalmente con la estructura y competencia que antes de la reforma Constitucional tenía la Comisión Nacional.

No podemos dejar de admitir que si las Comisiones Estatales funcionan adecuadamente, se podrá atender un mayor número de quejas; ya que muchas veces éstas no se presentaban por falta de recursos para venir al Distrito Federal o por falta de conocimiento de la institución. Por lo que es recomendable que dichas Comisiones realicen una intensa campaña de publicidad para darse a conocer; y de esta forma poder brindar una efectiva protección contra las presuntas violaciones a los Derechos Humanos.

En fin, el tiempo demostrará cuál regulación es la adecuada, aunque cabe mencionar que el Ombudsman sueco, como ya vimos, conoce de asuntos de materia federal, estatal y municipal.

V Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos
Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos
Humanos

La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos resulta de particular trascendencia para la vida democrática de este país pues en ella se precisan la organización, competencia, procedimientos y mecanismos del organismo que vela por el respeto de los Derechos Humanos. Al cual, se le otorgó una gran autonomía e independencia frente a los órganos del poder público, para que con toda libertad y responsabilidad, limite los posibles excesos en el ejercicio del poder público, otorgue mayor seguridad y protección a la esfera de libertades personal de todos los individuos en nuestro país.

Este instrumento jurídico, que consta de sesenta y seis artículos, fue publicado el 22 de junio de 1990 y entró en vigor al día siguiente. Cabe mencionar, que a la iniciativa que el Ejecutivo mandó al Congreso de esta Ley, se le hicieron más de cien modificaciones. Lo que demuestra la voluntad que hubo de parte de los legisladores para que esta Ley fuera lo más perfecta posible, debido a la materia de primer orden que regula.

En su artículo segundo establece que la Comisión Nacional es un organismo descentralizado, con personalidad

jurídica y patrimonio propios. El fundamento de la Administración Pública Paraestatal lo encontramos en el artículo 90 Constitucional y posteriormente en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece: "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten". Por lo que la Comisión Nacional, por ser un organismo descentralizado, tiene las siguientes características:

1. Su creación se llevó a cabo por la ley que expidió el Congreso de la Unión;
2. Tiene personalidad jurídica propia que le otorga el acto legislativo de creación;
3. Tiene un régimen jurídico propio formado por su Ley y Reglamento Interno;
4. Cuenta con una denominación y domicilio propios;
5. Tiene órganos de dirección, administración y representación;
6. Cuenta con un patrimonio propio;
7. Su objeto consiste en la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano y,
8. Su relación con el poder central es directa. (5)

Las entidades paraestatales típicas de la Administración Pública Federal se encuentran reguladas por la Ley Federal de

las Entidades Paraestatales, cuya legislación no es del todo compatible con la naturaleza de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Por lo que se decidió excluirla del régimen establecido por la mencionada Ley, reformando en dicho sentido su artículo tercero. En este mismo sentido se pronuncia el artículo cuarto del Reglamento Interno de la Comisión Nacional al establecer que "la Ley Federal de Entidades Paraestatales ... no es aplicable a la Comisión Nacional".

Ahora bien, el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es el instrumento jurídico que complementa y amplía los conceptos contenidos en la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Fue publicado el doce de noviembre de 1972 y está integrado por ciento sesenta y cuatro artículos, que vienen a suplen en mucho el anterior Reglamento. Cabe mencionar, que este nuevo Reglamento entrará en vigor treinta días naturales después de su publicación. Es importante señalar que este Reglamento en su artículo primero establece que la Comisión Nacional es un órgano de la sociedad y defensor de ésta.

Es considerado adecuado abolir simultáneamente la Ley y el Reglamento de la Comisión Nacional debido a que el segundo complementa a la primera, pudiendo de esta forma entender a fondo la estructura, facultades y funcionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Asimismo, en lo subsiguiente me referiré a la Ley de la Comisión Nacional de

Derechos Humanos, como la Ley y al Reglamento Interno de la Comisión Nacional, como el Reglamento.

A. Competencia y atribuciones:

Primeramente es necesario establecer que la Ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de Derechos Humanos (Artículo 10 de la Ley). ¿Pero, cuáles son los Derechos Humanos que protege? La Ley, en el mismo sentido que la Constitución, únicamente nos dice que "los ... previstos por el orden jurídico mexicano". El Reglamento señala en su artículo sexto que por Derechos Humanos se entienden "los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se pueda vivir como ser humano", y los delimita perfectamente al decir que "son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México".

Ahora bien, la Comisión Nacional es competente para recibir, conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, las quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país, en los siguientes casos: (Artículo 50 de la Ley)

1. Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;

2. Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad federal;
3. Cuando un servidor público o autoridad federal se niegue infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con los ilícitos mencionados en el punto anterior, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;
4. Cuando en un mismo hecho estén involucrados autoridades o servidores públicos de la Federación, Entidades Federativas o Municipios;
5. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de Derechos Humanos de las Entidades Federativas y,
6. Por actos u omisiones administrativas de autoridades judiciales que no tengan carácter federal.

En general, podemos decir que la Comisión Nacional podrá conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas directa o indirectamente a autoridades o servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación. Si llegara a recibir una queja por presuntas violaciones a Derechos Humanos cometida por una autoridad o servidor público del Poder Judicial de la Federación, acusará recibo de la misma, pero la remitirá de inmediato a la

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Artículo 21 del Reglamento)

Ahora bien, ¿qué debemos entender por autoridad o servidor público? El maestro Burgoa establece que "autoridad es el órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa".(6 El responsable del órgano de autoridad será su titular. En cambio, al servidor público lo identificamos con toda aquella persona que recibe un salario, pago o emolumento proveniente del erario federal, estatal o municipal. Cabe mencionar que a partir de la reforma constitucional, únicamente las autoridades o servidores públicos de la Administración Pública Federal quedan bajo la supervisión de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; ya que anteriormente podía conocer de los actos u omisiones de la Administración Pública Local y del Poder Judicial Federal y Local.

Así como se estipulan los asuntos en los que es competente la Comisión Nacional, también se establecen en el artículo séptimo, las materias en las que de ninguna manera podrá intervenir:

1. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;

2. Resoluciones de carácter jurisdiccional;
3. Conflictos de carácter laboral y,
4. Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

Es característica del Ombudsman su no intervención en los asuntos antes mencionados. En el caso de sentencias definitivas y de aspectos jurisdiccionales de fondo, es totalmente razonable que no intervenga, ya que esa es labor exclusiva del Poder Judicial, al cual se le debe de respetar su independencia. Si la Comisión Nacional fuera competente, lejos de ser benéfico, vendría a desquiciar el orden jurídico, debido a que estaría tomando atribuciones exclusivas del Poder Judicial. "No es posible ni conveniente que se trate de suplir o de interferir en la labor judicial, la cual se desarrolla por etapas señaladas por la ley y es el juez quien mejor conoce el expediente base de la sentencia".(7) Además, siempre debe existir una última instancia de la cual resulte una sentencia que adquiera el valor de cosa juzgada, y de esta forma brindar seguridad jurídica a las partes. Lo que sí es recomendable es que conozca de vicios en los procedimientos.

Como ya mencionamos anteriormente, la Comisión Nacional sólo es competente para conocer, en segunda instancia, de actos u omisiones de carácter administrativo del Poder Judicial Local, por lo que será incompetente para conocer de

las siguientes resoluciones jurisdiccionales: (Artículo 19 del Reglamento)

1. Sentencias o laudos definitivos.
2. Sentencias interlocutorias.
3. Autos y acuerdos dictados por el Juez o por el personal del juzgado o tribunal que hayan merecido una valoración y determinación jurídica o legal.
4. En materia administrativa, los análogos a los mencionados anteriormente.

Por lo que todos los demás actos u omisiones procedimentales de los poderes judiciales locales se consideraran con el carácter de administrativos.

Tratándose de conflictos laborales, la Comisión Nacional no es competente debido a que no interviene una autoridad o servidor público, por lo que no existe violación de Derechos Humanos; inclusive para el caso de que el patrón sea una autoridad o dependencia federal, estatal o municipal. Por otra parte no se puede sustituir en sus funciones a las Juntas ni a los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que no puede intervenir en aspectos jurisdiccionales de fondo. En el Reglamento de 1970 se incluyó una excepción que autorizara a la Comisión Nacional a conocer de asuntos laborales en los que interviniera una autoridad administrativa presuntamente responsable de la violación de garantías individuales y sociales.

La Comisión Nacional tampoco puede intervenir en asuntos electorales debido a su naturaleza apolítica y apartidista. El Ombudsman siempre debe mantenerse imparcial y fuera de toda disputa partidista, para conservar su calidad moral y la confianza de la que es depositario. Se estableció una excepción en el Reglamento anterior que facultaba a la Comisión Nacional para conocer de las violaciones a las garantías individuales que se suscitaban durante los procesos comiciales. Lo más probable es que esta excepción tampoco se incluya en el nuevo Reglamento, debido a que la Constitución en esta materia también prohíbe la intervención de la Comisión Nacional.

Respecto a la prohibición de interpretar la Constitución o las leyes, esta se explica en razón de ser una facultad exclusiva del Poder Judicial Federal y se estaría vulnerando su esfera competencial.

En el Reglamento se incluyen dos materias que ni la Ley ni el Reglamento de 1970 había considerado, éstas son la materia agraria y la ecológica. Con respecto a la materia agraria se establece que la Comisión Nacional deberá remitir las quejas de presuntas violaciones a Derechos Humanos a la Procuraduría Agraria cuando sea de su competencia. Además, la Comisión Nacional sólo podrá conocer de los actos u omisiones de carácter administrativo (en términos del Artículo 19 del Reglamento) de los Tribunales Agrarios Unitarios y del

Tribunal Agrario Colegiado y se reitera la no intervención de la Comisión Nacional en asuntos de carácter jurisdiccional. (Artículos 22 y 23 del Reglamento)

Por lo que se refiere a la materia ecológica, las quejas deberán ser enviadas a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Asimismo, el artículo 25 del Reglamento establece que la Comisión Nacional podrá conocer en segunda instancia de los siguientes casos:

1. Cuando las quejas sea por deficiencias, errores u omisiones en el tratamiento de un problema o por el contenido de una Recomendación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
2. Cuando una Recomendación de la citada Procuraduría no haya sido cumplida debidamente por la autoridad responsable.
3. Que la queja no implique que la Comisión Nacional se pronuncie sobre aspectos técnicos o científicos.
4. Que la queja se refiera a hechos concretos que hayan afectado a una comunidad.

La resolución de segunda instancia que emita la Comisión Nacional no admitirá recurso alguno y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente deberá informar sobre su cumplimiento dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación. Contará con quince días hábiles para enviar a la Comisión Nacional la documentación respectiva que prueba el cumplimiento de la resolución.

Por lo que se refiere a las atribuciones de la Comisión Nacional, éstas se encuentran reguladas en el artículo sexto de la Ley y son las siguientes:

1. Recibir quejas de presuntas violaciones en los supuestos que ya mencionamos, y realizar las investigaciones necesarias, ya sea a petición de parte o de oficio;
2. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;
3. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas;
4. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos de Derechos Humanos de los Estados, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales;
5. Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país;
6. Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legales y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, para lograr una mejor protección de los Derechos Humanos;

7. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional;
8. Expedir su Reglamento Interno;
9. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos;
10. Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;
11. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos;
12. Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios e acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos y,
13. Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales.

Es importante señalar que las facultades antes mencionadas hacen de la Comisión Nacional un órgano de profundo sentido humanista, debido a que su principal preocupación es el bienestar del hombre. Como podemos observar, esta institución se relaciona con diversas dependencias de la Administración Pública Federal y Local, y como veremos más adelante, también se relaciona con organismos no gubernamentales. Asimismo, estará atenta para

proponer cualquier reforma, adición o nueva ley, como ya se ha visto, que tenga como finalidad el respeto y defensa de los derechos fundamentales del hombre. Lo cual la convierte en un órgano versátil, que no se conforma con lo establecido, sino que lucha por erradicar prácticas o normas que impidan que el hombre goce plenamente de sus derechos.

Esta serie de atribuciones que se le otorgan a la Comisión Nacional, van en muchos casos más allá de las que tiene cualquier Ombudsman. Esto es una innovación ya que nuestro organismo no se limita a la defensa y protección de los Derechos Humanos, sino que realiza una función preventiva, educativa y cultural respecto ellos. Así, se deja en sus manos la responsabilidad de difundir una nueva cultura en favor de los Derechos Humanos, para que sean respetados y se hagan valer ante cualquier autoridad y en cualquier circunstancia.

B. Órganos

1. Presidente (Artículos del 9o al 16 de la Ley y Artículos del 31 al 34 del Reglamento)

Es la persona que funga como titular de la Comisión Nacional. Es nombrado por el Presidente de la República, quién deberá someter el nombramiento a la aprobación de la Cámara de Senadores o en los recesos de ésta, a la Comisión

Permanente. Durará en sus funciones cuatro años y podrá ser reelecto para un periodo más. Además, deberá de reunir los siguientes requisitos:

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
2. No tener menos de treinta y cinco años de edad, el día de su nombramiento y,
3. Gozar de una buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratase de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena.

Opino que a estos requisitos se debió agregar el de ser licenciado en derecho y no pertenecer a ningún partido político. Ya que considero que el titular de la Comisión Nacional debe ser perito en la materia debido a la naturaleza de sus facultades. Por lo que respecta a su carácter apartidista, éste es un requisito que se exige a cualquier Ombudsman, para evitar que sus recomendaciones se tachen de parciales.

Creo firmemente que el haber nombrado al doctor Jorge Carpizo, Presidente de la Comisión Nacional, fue muy acertado. Debido a que es un distinguido jurista y catedrático que siempre ha mostrado un gran interés por la

protección de los Derechos Humanos y la efectiva aplicación de la Constitución.

Cabe mencionar que este cargo es incompatible con cualquier otro ya sea público o privado, exceptuándose las actividades académicas.

En cuanto a las facultades del Presidente de la Comisión Nacional, éstas se establecen en el artículo quince de la Ley y son las siguientes:

1. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;
2. Formular los lineamientos generales de las actividades administrativas, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad;
3. Distribuir y delegar funciones a los Visitadores Generales en los términos del Reglamento Interno;
4. Enviar un informe anual al Congreso de la Unión y al Presidente de la República sobre las actividades de la Comisión Nacional;
5. Celebrar acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades, organismos de defensa de los Derechos Humanos, instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines;
6. Aprobar y emitir las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos;
7. Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los Derechos Humanos;

8. Elaborar el anteproyecto del presupuesto de egresos de la Comisión Nacional y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al Consejo de la misma;
9. Gozará de fé pública para certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas o inconformidades, presentadas ante la Comisión Nacional; (8)
10. Las demás que señale la presente ley y otros ordenamientos.

De lo anterior se desprende que el Presidente además de ejercer sus facultades, también es responsable de instrumentar y ejecutar las atribuciones propias de la Comisión Nacional. Lo cual significa que en sus manos se está depositando una labor nada fácil, que a diferencia del Ombudsman sueco, ésta es responsabilidad de cuatro Ombudsmen. Sin embargo, opino que es preferible que una sola persona coordine los trabajos del organismo y que de ella emanen las recomendaciones. Además, se evitan divisiones internas, derivadas de distintos criterios u opiniones; que únicamente debilitarían a la institución.

Una cuestión de gran importancia para el desempeño de su cargo, es el hecho de no poder ser detenidos ni sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa; por las opiniones o recomendaciones que formule o por los actos que realice en el ejercicio de sus funciones. Lo cual representa una garantía de seguridad jurídica que contribuirá a que las recomendaciones sean autónomas, pues existe la plena

confianza de que sus funcionarios no podrán ser objeto de presión alguna durante la investigación y resolución de los casos que conozcan.

Por último, el Presidente de la Comisión Nacional sólo podrá ser destituido y sujeto a responsabilidad por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título Cuarto de la Constitución. En ese supuesto, será sustituido interinamente por el primer Visitador General, en tanto se designe un nuevo Presidente.

El Presidente contará con el apoyo de las siguientes dependencias para la realización de sus actividades:

a. Dirección General de Quejas y Orientación (Artículos 37 y 38 del Reglamento)

Sus funciones están relacionadas directamente con la recepción, registro y seguimiento de las quejas que se presentan ante la Comisión Nacional. Por lo que una vez que le asigne a la queja número de expediente, la deberá turnar a la Visitaduría General que deba conocer del asunto. Asimismo, está encargada de despachar toda la correspondencia concerniente a la atención de las quejas que deba enviarse a autoridades, quejosos o agraviados. También dentro de sus funciones está el brindar orientación al público cuando sus quejas no son de la competencia de la Comisión Nacional.

Para dar un mejor seguimiento a la tramitación de las quejas, contará con un banco de datos en el cual registrará desde la recepción de la queja hasta la conclusión del expediente; además será la encargada de administrar el Archivo General de la Comisión Nacional. Por lo que toda información relacionada con algún expediente deberá ser solicitada a esta Dirección.

Otra de sus funciones consiste en presentar al Presidente de la Comisión Nacional los informes periódicos y los proyectos anuales sobre el avance en la tramitación de las quejas.

Para el mejor desempeño de sus funciones contará con una Dirección de Área de Quejas y Orientación, una Coordinación de Procedimientos, una Coordinación de Archivo y Correspondencia, una Coordinación de Informática y una Oficialía de Partes.

b. Dirección General de Administración (Artículos 39 y 40 del Reglamento)

Esta Dirección es la responsable de diseñar e implementar, previa aprobación del Presidente de la Comisión Nacional, el Manual de Organización General y los demás instructivos de organización, procedimientos y servicios; así como las políticas, normas, criterios, sistemas y procedimientos para la administración de los recursos

humanos, financieros y materiales de la Comisión Nacional. En consecuencia deberá coordinar la formulación del programa operativo anual y del proyecto de presupuesto de la Comisión Nacional y vigilar su cumplimiento.

Para el cumplimiento de las funciones antes mencionadas contará con una Dirección Operativa y una Dirección de Cómputo, ya que dentro de sus funciones está la de establecer y operar el sistema de informática de la Comisión Nacional.

c. Dirección General de Comunicación Social (Artículo 41 y 42 del Reglamento)

Como su nombre lo indica, esta Dirección es la responsable de auxiliar al titular de la Comisión Nacional en la conducción de las políticas de comunicación social, de divulgación y en sus relaciones con los medios de información. Por lo que deberá mantener un contacto permanente con los representantes de los medios de información, con el fin de tenerlos informados y a la vez que éstos mantengan informada a la población sobre las actividades de la Comisión Nacional. Para la realización de estas funciones contará con el apoyo de una Dirección de Información y una Dirección de Divulgación.

d. Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones
(Artículo 43 del Reglamento)

Su trabajo primordialmente consiste en hacer un seguimiento de cada una de las Recomendaciones que emita la Comisión Nacional. Para esto registrará en una base de datos las Recomendaciones, los informes de aceptación, los avances en el cumplimiento de éstas y los informes sobre su total cumplimiento. Asimismo, podrá solicitar informes adicionales a las autoridades a quienes se dirigió una Recomendación para que precisen los datos o aporten otras pruebas para poder evaluar el grado de cumplimiento. También, informará a los quejosos que así se lo soliciten, sobre el cumplimiento de las Recomendaciones correspondientes.

e. Contraloría Interna (Artículo 44 del Reglamento)

Como toda Contraloría, sus funciones consisten en instrumentar las formas de control, fiscalización y evaluación; así como vigilar su cumplimiento, por parte de los órganos y estructura administrativa de la Comisión Nacional. En consecuencia deberá supervisar que las erogaciones del organismo se ajusten a los presupuestos autorizados, pudiendo para tal efecto realizar auditorías internas y aplicar las medidas correctivas necesarias.

Dentro de sus funciones también estarán el recibir, atender, investigar y en su caso fincar la responsabilidad a que haya lugar respecto de las quejas y denuncias que se

presenten contra los servidores públicos de la Comisión Nacional.

Por último, la Secretaría Particular y la Coordinación de Asesores tendrán las funciones que el Presidente de la Comisión Nacional les asigne.

2. Consejo (Artículos del 17 al 20 de la Ley y Artículos del 46 al 55 del Reglamento)

El Consejo es una aportación de la experiencia mexicana al modelo jurídico del Ombudsman, por medio del cual se auspicia una mayor participación de la sociedad civil. Se encuentra compuesto por diez miembros, de los cuales cuando menos siete no deberán desempeñar ningún cargo o comisión pública. Además, deberán gozar de un reconocido prestigio en la sociedad mexicana. Su nombramiento será hecho por el Presidente de la República y lo someterá a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en sus recesos a la Comisión Permanente. Sus cargos serán honorarios y cabe destacar que se establece un principio de renovación anual del miembro más antiguo. Con lo cual se fortalece el principio de dinámica social, al permitir que nuevas corrientes y perspectivas puedan enriquecer con su presencia a este cuerpo colegiado.

El Consejo sesionará en asambleas ordinarias, las cuales se llevarán a cabo cuando menos una vez al mes; y en

asambleas extraordinarias, que serán convocadas por el Presidente de la Comisión Nacional, o bien a solicitud que a éste formulen por lo menos tres miembros del Consejo, cuando se estime que haya razones de importancia para ello. El Secretario Técnico del Consejo enviará a los consejeros por lo menos con 72 horas de anticipación, el citatorio y el orden del día previsto para la sesión, así como todos los materiales que por su naturaleza deban ser estudiados por los consejeros antes de llevar a cabo la misma. Se requerirá como quórum, para ambas asambleas, cuando menos la mitad de los miembros del Consejo. Sus decisiones se tomarán por mayoría de votos de sus miembros presentes y fungirá como Presidente del Consejo, el Presidente de la Comisión Nacional.

En las sesiones ordinarias, los Visitadores Generales informarán al Consejo, en términos numéricos, sobre las quejas recibidas en el mes correspondiente, los expedientes concluidos, las Recomendaciones y los Documentos de No Responsabilidad expedidos, las personas atendidas para efectos de orientación y cualquier otro aspecto que se considere importante.

De cada sesión se levantará un acta general que contendrá una síntesis de las intervenciones de cada consejero y de los funcionarios administrativos que asistan; asimismo, se transcribirán los acuerdos o tesis aprobados. Las actas serán aprobadas por el Consejo en la sesión ordinaria inmediata posterior.

En el artículo diecinueve de la Ley se establecen las facultades del Consejo y son las siguientes:

1. Establecer los lineamientos generales de actuación y aprobar las normas de carácter interno de la Comisión Nacional;
2. Aprobar el Reglamento Interno;
3. Opinar sobre el proyecto de informe anual del Presidente de la Comisión Nacional;
4. Solicitar al Presidente de la Comisión Nacional información adicional sobre los asuntos en trámite o los ya resueltos y,
5. Conocer el informe del Presidente de la Comisión Nacional sobre el ejercicio presupuestal.

El Consejo también está facultado para interpretar cualquier disposición del Reglamento Interno o cualquier aspecto que no esté previsto por éste. Dichos acuerdos, así como los lineamientos generales de actuación que establezca serán publicados en la Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El Consejo, para dar seguimiento a sus decisiones, nombrará a propuesta del Presidente de la Comisión Nacional a un Secretario Técnico. Sus funciones se encuentran reguladas en los artículos del 56 al 58 del Reglamento Interno y consisten en:

1. Proponer el proyecto de acta de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo.
2. Remitir oportunamente a los Consejeros los citatorios, órdenes del día y el material necesario para la realización de las sesiones.
3. Brindar a los consejeros la ayuda necesaria para el cumplimiento de sus responsabilidades.
4. Organizar el material y supervisar la elaboración de la Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
5. Coordinar la edición de las publicaciones de la Comisión Nacional, así como su distribución y comercialización.
6. Diseñar y ejecutar los programas de capacitación en materia de Derechos Humanos y promover su estudio y enseñanza dentro del sistema educativo nacional.
7. Promover y fortalecer las relaciones con las organizaciones no-gubernamentales pro Derechos Humanos en el país.

Para el cumplimiento de las funciones mencionadas anteriormente contará con una Dirección de Capacitación y una Dirección de Publicaciones.

3. Secretaría Ejecutiva (Artículos 21 y 22 de la Ley y Artículos del 73 al 77 del Reglamento)

Su titular deberá ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, gozar de buena reputación y ser

mayor de treinta años. Será nombrado por el Presidente de la Comisión Nacional. Sus funciones consisten en:

1. Proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión Nacional, las políticas generales que en materia de Derechos Humanos habrá de seguir dicha institución ante los organismos gubernamentales y privados, nacionales e internacionales;
2. Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión Nacional con organismos públicos, sociales e privados, nacionales e internacionales;
3. Realizar estudios sobre los tratados y convenciones internacionales de Derechos Humanos que sean de la exclusiva competencia de la Comisión Nacional;
4. Preparar los anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos que la Comisión Nacional haya de entregar a los órganos competentes, así como los estudios que los sustentan;
5. Colaborar con la Presidencia de la Comisión Nacional en la elaboración de los informes anuales y especiales;
6. Enriquecer, mantener y custodiar el acervo documental de la Comisión Nacional;
7. Auxiliar a las Visitadurías Generales, cuando así se lo soliciten, para el caso en que el quejoso radique fuera del país y sea necesario practicar alguna diligencia o requerir algún informe; y
8. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones y reglamentos.

En sí podemos decir que sus actividades consisten en coordinar las relaciones de la Comisión Nacional con otros organismos; y realizar los estudios y proyectos legislativos, que tengan como finalidad promover una mejor observancia y protección de los Derechos Humanos. Para dichos fines se encontrará auxiliada por una Dirección General y por dos Direcciones de Área.

Es importante mencionar que las consultas que la Secretaría de Relaciones Exteriores formule a la Comisión Nacional sobre el estado de una queja determinada serán contestadas por la Secretaría Ejecutiva. También será la responsable de contestar las comunicaciones que del extranjero reciba la Comisión Nacional.

4. Visitadores Generales (Artículos 23 y 24 de la Ley y Artículos del 5º al 7º del Reglamento)

En ellos recae la facultad más importante de la Comisión Nacional que consiste en la investigación de las quejas de presuntas violaciones a los Derechos Humanos, así como elaborar los proyectos de Recomendación. Su cargo es de tal importancia, que se les ha dotado de fé pública para certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas o inconformidades que se presenten a la Comisión Nacional. Asimismo, al igual que el Presidente, no podrán ser

detenidos ni sujetos a responsabilidad de ningún tipo por los actos que realicen en el ejercicio de sus funciones.

El artículo quinto de la Ley establece que podrá haber hasta cinco Visitadores Generales, pero actualmente como lo indica el Reglamento, la Comisión Nacional cuenta con tres Visitadores Generales. Estos son designados y removidos libremente por el Presidente de la Comisión Nacional. Los Visitadores Generales deberán reunir los siguientes requisitos: ser ciudadanos mexicanos en el pleno ejercicio de sus derechos, ser mayores de treinta años, tener título de licenciado en derecho expedido legalmente, tener cuando menos tres años de ejercicio profesional y gozar de buena fama. Además, no deberán desempeñar ningún cargo o comisión, ya sea pública o privada; se exceptúan las actividades académicas.

Los Visitadores Generales tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

1. Recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades que se presenten ante la Comisión Nacional;
2. Iniciar a petición de parte o de oficio la investigación de las quejas o inconformidades;
3. Realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones a los Derechos Humanos que por su propia naturaleza así lo permita;
4. Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo;

5. Las demás que le señale la presente Ley y el Presidente de la Comisión Nacional para el mejor desempeño de sus funciones. Al respecto podemos mencionar que el Presidente de la Comisión Nacional podrá delegar en uno o más de los Visitadores Generales la facultad de presentar denuncias penales.

A las Visitadurías Generales se les denominará: Primera Visitaduría General, Segunda Visitaduría General y Tercera Visitaduría General. Esta última conocerá de las quejas que se refieran a asuntos penitenciarios o conatidos dentro de los centros de reclusión y la Primera y la Segunda Visitadurías Generales conocerán de quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos de cualquier naturaleza, con excepción de los que sean competencia de la Tercera Visitaduría General.

A la Primera Visitaduría General se le asignarán los expedientes de queja que tengan un número impar y a la Segunda Visitaduría General los marcados con número par. Independientemente de lo anterior, el Presidente de la Comisión Nacional podrá acordar que un expediente determinado sea turnado a cualquiera de estas Visitadurías Generales, sin importar el número de expediente. Además, tendrán a su cargo los Programas Especiales que el Presidente de la Comisión Nacional les asigne en el plan anual de labores.

Como se mencionó anteriormente, la Tercera Visitaduría General supervisará los Derechos Humanos en los centros de

reclusión del país, tanto de adultos como de menores. Estas funciones las realizará sin necesidad de que medie queja alguna. Asimismo, formulará los estudios y las propuestas tendientes al mejoramiento del sistema penitenciario nacional.

La Primera y Segunda Visitadurías Generales contarán, cada una de ellas, con una Dirección General, tres Direcciones de Área, una Coordinación de Procedimientos Internos, Coordinaciones de Programas Especiales, Visitadores Adjuntos y el personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

La Tercera Visitaduría General contará con una Dirección General, una Dirección de Área, una Coordinación de Procedimientos Internos, Visitadores Adjuntos y el personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus actividades.

Es importante mencionar que los titulares de las Direcciones y Coordinaciones, así como los Visitadores Adjuntos gozarán de fé pública en sus actuaciones.

Como vimos anteriormente, los Visitadores Generales se encuentran auxiliados en sus funciones por los Visitadores Adjuntos que son definidos por el Artículo 68 del Reglamento de la siguiente forma: "los miembros del personal profesional que laboren en las Visitadurías Generales, que reciban el nombramiento específico como tales, encargados de la integración de los expedientes de queja y de su consecuente

investigación, incluidos los peritos en medicina forense, criminología y otras que resulten necesarias para el trabajo de la Comisión Nacional".

Los requisitos necesarios para la designación, que será hecha por el Presidente de la Comisión Nacional a propuesta de los Visitadores Generales, son tener título profesional legalmente expedido, ser ciudadano mexicano, ser mayor de 21 años de edad y tener la experiencia necesaria a juicio de los Visitadores Generales, para el desempeño de las funciones correspondientes.

Ahora bien, las Direcciones Generales de las Visitaciones Generales también actuarán bajo la estricta supervisión de los Visitadores Generales. Sus funciones consisten en:

1. Suscribir, por acuerdo del Visitador General correspondiente, las solicitudes de información que se formular a las autoridades o servidores públicos y los escritos dirigidos a los quejosos agraviados para que precisen y amplíen las quejas, aporten documentos o pruebas;
2. Revisar los acuerdos de calificación de los Visitadores Adjuntos y suscribir por instrucciones del Visitador General los acuerdos de admisión de la queja;
3. Dirigir los equipos de investigación y coordinar el trabajo de las Direcciones de Área;
4. Entrevistar a los quejosos que tengan dudas o reclamaciones por el tratamiento dado a su expediente;

5. Ejecutar las determinaciones de los Visitadores Generales respecto de los trabajos de conciliación;
6. Presentar mensualmente al Visitador General los informes que se le soliciten sobre el desarrollo de las quejas; y
7. Revisar los proyectos de Recomendación o Documentos de No Responsabilidad que presenten a su consideración los Directores de Área y las demás funciones que le sean encomendadas.

Por último, el Artículo 72 del Reglamento establece que los Directores de Área serán los responsables inmediatos de los equipos de investigación y que sus funciones serán determinadas en el manual de organización de la Comisión Nacional.

C. Procedimiento (Artículos del 25 al 42 de la Ley y Artículos del 78 al 124 del Reglamento)

De acuerdo con la Ley, está legitimada para presentar una queja o inconformidad por violaciones a los Derechos Humanos cualquier persona que sepa que ha ocurrido dicha violación. Es decir, cualquier individuo está habilitado para presentar ante la Comisión Nacional una queja, haya o no sufrido en sí mismo la violación. Inclusive el artículo veinticinco señala que las quejas pueden ser presentadas por medio de representante, / en el caso de personas privadas de

su libertad o que se desconozca su paradero, éstas puedan ser presentadas por los parientes, vecinos o los menores de edad. Asimismo, las organizaciones privadas legalmente constituidas podrán presentar quejas respecto de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no puedan presentarlas directamente.(9)

Las quejas que se presenten ante la Comisión Nacional deberán versar sobre hechos acontecidos un año antes. Este término se contará a partir de que se hubiere iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios; o bien desde que tuvo conocimiento el quejoso de los mismos. Se consagran dos excepciones a esta regla: la primera consiste en que se ampliará dicho plazo, cuando a juicio de la Comisión Nacional se trate de casos excepcionales de infracciones graves a los derechos fundamentales de la persona, a la libertad, a la vida, a la integridad física y psíquica. La segunda excepción señala que no se contará plazo alguno cuando se trate de hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de los derechos humanos, esto es, cuando las infracciones graves mencionadas en la primera excepción atentan contra una comunidad o grupo social en su conjunto.

Las quejas se presentan o tienen acceso a la Comisión Nacional fundamentalmente mediante tres formas:

1. Por escrito, ya sea que se reciba por medio de la correspondencia -la mayoría de las quejas se presentan por este medio-(10) o de manera personal, cuando el quejoso

acuda a las oficinas de la Comisión Nacional a presentar su queja; y, en tratándose de personas privadas de su libertad, sus escritos deberán de ser transmitidos a la Comisión Nacional por los encargados de los centros de readaptación o reclusorios, o bien podrán entregárselos a los Visitadores Generales o Adjuntos durante las visitas que hagan a esos centros.

2. Por cualquier medio de comunicación electrónica, de lo cual se le notará un acta circunstanciada por parte del funcionario que la reciba. En estos casos y en general cuando el quejoso no firmó la queja, no se identifica, o la queja no cuenta con los datos necesarios, se le requerirá para que se presente a ratificar su queja dentro de los tres días siguientes a su presentación. De lo contrario la queja se tendrá por no presentada y será enviada al archivo, lo cual no impide que la queja pueda ser investigada de oficio o que se vuelva a presentar.

3. Oralmente en el caso de que se trate de personas que no sepan escribir o de menores de edad. Tratándose de personas que no hablen español, se les proporcionará gratuitamente un traductor.

En el supuesto de que los quejosos o denunciantes no puedan identificar a las autoridades o servidores públicos presuntamente responsables, la queja se procede y será admitida con la condición de que se logre dicha identificación durante las investigaciones que se realicen.

Cabe señalar que la Comisión Nacional recibe quejas las veinticuatro horas del día. Con lo cual demuestra su interés por dar una protección continua, que vaya más allá de formalismos u obstáculos burocráticos.

La Comisión Nacional deberá poner a disposición de los reclamantes, formularios que faciliten la presentación de su queja. Además, deberá orientar a los comparecientes sobre el contenido de su reclamación. Asimismo, en todos los casos que se requiera, la Comisión Nacional levantará acta circunstanciada de sus actuaciones. Es importante reiterar que dicha institución también tiene la facultad de iniciar motu proprio investigaciones por violaciones a los Derechos Humanos, de los que tenga conocimiento por medio de los medios de información u otros. Esta decisión será tomada por el Presidente de la Comisión Nacional y una vez radicada de oficio, a la queja se le dará el mismo trámite que a las quejas radicadas a petición de parte.

Una vez que la queja se haya recibido, registrado, se le haya asignado número y acusado recibida, la Dirección General de Círculos y Orientación la turnará a la Visitaduría General que le corresponda. Ya en la Visitaduría General, la Coordinación de Procedimientos Interiores le asignará el expediente a uno de los Visitadores Adjuntos, que en un plazo máximo de 3 días hábiles hará saber al Director General de la Visitaduría la propuesta de calificación. Durante este plazo, un grupo de abogados estudia el documento y la comparecencia del quejoso con la finalidad de decidir si esa queja

efectivamente puede presumirse como violatoria de Derechos Humanos; si lo que ha narrado el quejoso y las pruebas que ha aportado no son suficientes para determinar la intervención de la Comisión Nacional, o bien, si por el contrario, los hechos allí descritos no constituyen una violación a los mismos. Por último, puede resolverse en este acto de calificación que la Comisión Nacional no tiene constancia para intervenir.

De acuerdo con la determinación del acto de calificación de la queja, los actos subsiguientes varían:

1. Si se determina admitir la queja por considerar los hechos presuntamente violatorios de Derechos Humanos; inmediatamente se gira un oficio a la autoridad o a las autoridades que se señalen como responsables, a efecto de que en un plazo máximo de quince días naturales rindan un informe sobre los hechos constitutivos de la queja. A este informe deberán acompañarse todos los documentos necesarios para el conocimiento de los hechos. En casos urgentes se puede utilizar cualquier medio de comunicación electrónica, para establecer contacto con las autoridades y además se puede reducir el plazo para rendir el informe. Asimismo, en este acuerdo de admisión, que se comunicará de inmediato a ambas partes, se hará saber al quejoso que los derechos y medios de defensa que le correspondían conforme a las leyes, no se suspenden ni interrumpen por la admisión de la queja.
2. Si se determina que de la queja no se deducen los elementos necesarios que permitan la intervención de la

Comisión Nacional, se requerirá por escrito al quejoso para que los aclare. Si después de dos requerimientos, entre los cuales deberán mediar 30 días naturales, el quejoso no contesta, se enviará la queja al archivo por falta de interés.

3. Si se determina en el acto de calificación que no existe ninguna violación a los Derechos Humanos, se desechará la queja. Lo mismo ocurrirá si es manifiestamente improcedente o infundada. Se deberá informar inmediatamente al quejoso esta decisión.

4. Si se da una incompetencia, la Comisión Nacional está obligada a brindar asesoría u orientación jurídica, a fin de que se acuda ante la autoridad o servidor público a quien corresponde conocer del asunto. A dicha autoridad o servidor público se le enviará un oficio señalándole que el quejoso ha sido orientado por la Comisión Nacional y haciéndole la petición de que sea atendido su problema. Además, el Visitador General solicitará de esa dependencia un informe breve sobre el resultado de sus gestiones.

5. Asimismo, la Comisión Nacional, por conducto de su Presidente o previa consulta con el Consejo, puede declinar su competencia en determinado caso, cuando así lo considere conveniente para preservar la autonomía y autoridad moral de la institución.

Desde el momento en que se admite la queja, el Presidente o los Visitadores Generales o Adjuntos y, en su

caso, el personal técnico y profesional, se pondrán en contacto inmediato con la autoridad señalada como responsable para lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas. El procedimiento de conciliación será aplicable siempre y cuando la presunta violación de Derechos Humanos no se refiera a violaciones a los Derechos a la vida o a la integridad física o síquica o a otras que se consideren especialmente graves por el número de afectados o por sus consecuencias, además siempre se deberá escuchar al quejoso. De ser procedente, el Visitador General presentará un escrito breve y sencillo a la autoridad o servidor público con la propuesta de conciliación del caso.

La autoridad o servidor público contará con quince días naturales para responder por escrito a la propuesta y enviar las pruebas correspondientes. De lograrse esta amigable composición o el allanamiento de la autoridad o autoridades responsables, la Comisión lo hará constar así y ordenará el archivo del expediente. Este podrá reabrirse, si el quejoso denuncia que no se ha cumplido con dicho compromiso en el término de 90 días posteriores a la aceptación. A dicha reclamación, en un plazo de 72 horas recabará un acuerdo que proveerá las acciones y determinaciones conducentes. Cabe señalar que muchos de los asuntos se resuelven por medio de la conciliación, lo cual hace todavía más rápido el procedimiento que se sigue ante esta institución. En caso de que la autoridad o servidor público no acepte el acuerdo

conciliatorio se procederá a preparar el proyecto de Recomendación.

Ahora bien, como vimos anteriormente, una vez admitida la queja y no siendo procedente la conciliación por la naturaleza de la queja, la autoridad o autoridades señaladas como presuntamente responsable deberán rendir un informe que deberá contener: los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnadas, si efectivamente éstos existieron, así como los elementos de información que considere necesarios para la documentación del asunto. La falta de rendición de dicho informe o su retraso injustificado traerá como consecuencia, además de la responsabilidad respectiva, que se tengan por ciertos los hechos materia de la queja, salvo prueba en contrario.

Tratándose de casos urgentes a juicio del Presidente o de los Visitadores Generales, se podrá reducir el plazo de rendición del informe y además se deberá establecer de inmediato comunicación telefónica con la autoridad señalada como responsable o con su superior jerárquico. Todo lo anterior con el objeto de conocer la gravedad del asunto y, en su caso, solicitar las medidas necesarias para evitar la consumación irremediable de las violaciones denunciadas.

El informe de la autoridad se hará del conocimiento del quejoso cuando:

1. Exista una manifiesta contradicción con lo expuesto en la queja.

2. La autoridad pida la presencia del quejoso para resarcirle la presunta violación, y

3. En todos los demás casos en que a juicio del Visitador General o Adjunto sea necesario que el quejoso conozca el contenido de dicho informe.

En los casos mencionados anteriormente, el quejoso contará con 30 días naturales contados a partir del acuse de recibo, para que manifieste lo que a su derecho convenga. Si no se recibe respuesta alguna, se ordenará el archivo del expediente cuando resulte evidente que la autoridad se ha conducido con verdad. Cabe señalar que el expediente se podrá reabrir, previo análisis del Visitador Adjunto y anuencia del Visitador General, cuando así lo solicite el quejoso; o bien, cuando se reciba documentación o información posterior al archivo del expediente.

En cualquier momento la Comisión Nacional podrá dictar acuerdos de trámite, para que las autoridades o servidores públicos comparezcan o aporten información o documentación. Estos son obligatorios y su incumplimiento producirá la aplicación de las sanciones a que me referiré en el inciso "G", además de la presentación de una protesta ante el superior jerárquico. Se requerirá a la autoridad hasta por dos ocasiones, con un lapso de 15 días naturales contados a partir del acuse de recibo, para que rinda el informe o envíe la documentación solicitada. De no recibir respuesta alguna, independientemente de las sanciones aplicables, el Visitador General podrá enviar a algún funcionario de la Comisión

Nacional para que realice la investigación respectiva. Lo anterior se hará constar en la Recomendación, para el caso de que efectivamente exista una violación a los Derechos Humanos. Además, para este supuesto no será procedente la conciliación ni operará la prueba en contrario. De no existir violación alguna, no se elaborará Documento de No Responsabilidad.

Lo que se pretende es castigar a la autoridad que incumpla con la rendición del informe, o bien que se niegue a colaborar con las investigaciones de la Comisión Nacional. A esto podemos agregar, que si la autoridad deja de contestar a más de dos requerimientos diferentes, la Comisión Nacional turnará el caso a la Contraloría General de la Federación. Esto con la finalidad de que se le instaure un procedimiento administrativo y se le impongan las sanciones procedentes, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Además, la Comisión Nacional solicitará al superior jerárquico del funcionario moroso que le imponga una amonestación pública con copia para su expediente.

Cuando para la resolución de un asunto se requiere una investigación, cuya finalidad es lograr allegarse todos los elementos de convicción para intentar o proponer la solución del problema, el Visitador General tendrá las siguientes facultades:

1. Pedir a las autoridades o servidores públicos responsables la presentación de informes o documentación adicional;

2. Solicitar de otras autoridades, servidores públicos o particulares todo género de documentos e informes;
3. Practicar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección, en términos de ley;
4. Citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos;
5. Solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes que se tomen las medidas precautorias o cautelares necesarias, para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como pedir su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron. Estas medidas pueden ser de conservación o restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto y podrán ser solicitadas por un plazo máximo de 30 días naturales, aún cuando los hechos u omisiones aducidos no estén comprobados. En dicho lapso, la Comisión Nacional deberá concluir la investigación y pronunciarse sobre el fondo de la queja.

Las medidas precautorias o cautelares se notificarán a la autoridad por cualquier medio de comunicación escrita o telefónica y ésta contará con un plazo máximo de 3 días naturales para notificar su aceptación. Si la respuesta se diera en sentido negativo, una vez concluida la investigación y si procede, se emitirá una Recomendación en la cual se

asiente dicha negativa, a efecto de que se hagan efectivas las responsabilidades del caso.

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

Las pruebas que se presenten por las partes y las que la Comisión requiera o recabe de oficio, serán valoradas en su conjunto por el Visitador General, de acuerdo con los principios de legalidad, de la lógica y de la experiencia; a fin de que pueda producir convicción sobre los hechos materia de la queja. Las conclusiones del expediente serán la base de las recomendaciones. Las cuales estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en él.

Cabe señalar, que la Comisión Nacional no está obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad, por lo que dicha decisión entra dentro de las facultades discrecionales de dicha institución.

D. Recomendaciones e Informes (Artículos del 43 al 54 de la Ley y Artículos del 123 al 146 y 172 al 174 del Reglamento)

Un expediente puede concluir con la expedición de una Recomendación, o bien por las siguientes circunstancias:

1. Por incompetencia de la Comisión Nacional.
2. Por no tratarse de violaciones a Derechos Humanos.
3. Por un Documento de No Responsabilidad.
4. Por desistimiento o falta de interés del quejoso.

5. Por haberse dictado anteriormente un acuerdo de acumulación de expedientes.

6. Por haberse solucionado la queja mediante el procedimiento de conciliación o durante el trámite respectivo.

El expediente se dará por terminado formalmente con un acuerdo de conclusión que incluirá la causa de ésta y su fundamento legal y reglamentario. Una vez notificado este acuerdo a las partes involucradas, el Visitador General procederá a firmarlo.

Como se mencionó anteriormente, una vez que se ha concluido la investigación de la queja, llegamos al momento de su determinación para los efectos de la solución. Una de las alternativas es la Recomendación. Corresponde al Visitador Adjunto la realización del proyecto de Recomendación, en el cual se analizarán los hechos, los argumentos, las pruebas, los elementos de convicción y las diligencias practicadas. Asimismo, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y en su caso la reparación de los daños y perjuicios, si procede. Dicho proyecto será sometido por el Visitador General al Presidente de la Comisión Nacional, para su consideración final. Una vez aprobada, se remitirá a la autoridad o autoridades responsables y se dará a conocer a la opinión pública a través de la prensa. La autoridad o servidor público responsable contará con un término de quince días hábiles para manifestar si acepta o no dicha recomendación, y en su caso entregará, en otros quince

días adicionales, las pruebas que acrediten el cumplimiento de la Recomendación.

La Comisión Nacional deberá informar al quejoso dentro de los 6 días siguientes al que se haya firmado la Recomendación, el contenido de ésta. Posteriormente, también deberá informarle sobre la aceptación y el cumplimiento dado a dicha Recomendación.

Como ya hemos visto, la Recomendación tiene un carácter público, autónomo y carece de coercibilidad. Estos aspectos serán analizados en el punto "VI".

Otra posibilidad es que terminada la investigación, el Visitador General llegue a la conclusión de que, no obstante que se presumió en un inicio la existencia de responsabilidad de alguna autoridad, no exista tal, o sea que no hay violación a los Derechos Humanos. En este caso se dicta un Documento de No Responsabilidad el cual contendrá: los antecedentes de los hechos que fueron alegados como violatorios, la enumeración de las evidencias que acrediten la no violación o bien su inexistencia, un análisis de las causas de no violación a los Derechos Humanos y conclusiones. Este será notificado inmediatamente al quejoso y a la autoridad o autoridades involucradas y será publicado íntegramente en la Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Cabe señalar que el artículo 145 del Reglamento establece categóricamente que los Documentos de No Responsabilidad "no son de aplicación general y no existen de

responsabilidad a la autoridad respecto de casos de la misma índole". Con esto se quiere dejar claro que toda presunta violación de Derechos Humanos se investigará a fondo, no importando su similitud con otras quejas ya conocidas por la Comisión Nacional.

Otro artículo de gran importancia es el 146 también del Reglamento que establece que la Comisión Nacional podrá presentar una denuncia penal en contra del quejoso que de manera dolosa haya faltado a la verdad en sus declaraciones.

Las Recomendaciones y Acuerdos de No Responsabilidad siempre se referirán a casos concretos, por lo que no podrán aplicarse a otros casos por analogía o mayoría de razón. Además, contra las Recomendaciones, acuerdos y resoluciones definitivas de la Comisión Nacional no proceda ningún recurso.

Ahora bien, como ya vimos anteriormente, una de las obligaciones del Presidente de la Comisión Nacional es enviar al Congreso de la Unión y al titular del Ejecutivo Federal, un informe anual sobre las actividades de dicha institución. Este deberá contener:

1. Una descripción del número y características de las quejas presentadas;
2. Un balance de la labor de conciliación y sus resultados;

3. Un resumen sobre: las investigaciones realizadas, las Recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad dictados y los resultados obtenidos y,
4. Estadísticas, los programas desarrollados y demás datos que considere relevantes.

Como es característico del Ombudsman, se podrán incluir en el informe proposiciones dirigidas a las autoridades federales, estatales y municipales que promuevan:

1. La expedición o modificación de disposiciones legislativas y reglamentarias, con el objeto de proteger de una manera más efectiva los Derechos Humanos y,
2. El perfeccionamiento de las prácticas administrativas correspondientes, para lograr una mayor eficiencia en la prestación de servicios.

Este informe será difundido ampliamente a la opinión pública. Lo cual le otorga a las resoluciones de la Comisión Nacional una mayor fuerza y respetabilidad.

Es importante mencionar que anteriormente este informe era semestral y se rendía ante el Presidente de la República. Ahora habrá que ver, si como lo indica la ley, el Presidente de la Comisión Nacional se renite a enviar el informe al Congreso y al Ejecutivo, lo cual es muy impersonal, o bien si lo rinde personalmente.

E. Recursos

Los recursos que a continuación se analizarán son resultado de la reforma al artículo 102 Constitucional. Constituyen una innovación que va ligada a la creación de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.

Anteriormente la Comisión Nacional conocía de violaciones a Derechos Humanos cometidas por autoridades locales desde la mencionada reforma se le quitó dicha atribución; y para que no se dejara de tener una supervisión sobre los organismos estatales, se crearon los recursos de queja e impugnación.

Es importante señalar, que hasta que los Estados no cuenten con sus propias Comisiones, la Comisión Nacional seguirá conociendo de las violaciones a los Derechos Humanos a nivel local. Sobre este particular, hasta el mes de noviembre de 1992 se habían creado Comisiones Estatales en los Estados de Baja California Norte, Tamaulipas, Colima, Nayarit, Morelos, Guerrero, Hidalgo, Estado de México y Nuevo León, faltando así la mayoría de los Estados que integran la Federación.

Considerando, que el plazo dado por el Segundo Transitorio del Decreto que reformó el Artículo 102 Constitucional para la creación de las Comisiones Estatales fue de un año y el cual vence el 25 de enero de 1993, opino que no se ha insistido lo suficiente para que los Estados tomen conciencia sobre la importancia de contar con un órgano

defensor de los Derechos Humanos. Aunado a esto, no se estableció ninguna sanción para el caso de que se incumpla con la obligación consagrada en el transitorio, lo cual hace presumir que varios Estados no contarán con sus Comisiones vencido el plazo. Esto representaría un retroceso, además de confirmar en parte el error que se cometió al haberle quitado a la Comisión Nacional la competencia en materia local.

Ahora bien, pasemos a analizar los recursos de queja e impugnación:

1. Recurso de queja (Artículos del 54 al 60 de la Ley y Artículos del 148 al 157 del Reglamento)

Este recurso sólo puede ser promovido por el quejoso o denunciante que haya sufrido un perjuicio grave por las omisiones o la inacción de alguna Comisión Estatal, con motivo del procedimiento llevado ante ella. Para que proceda, debe de reunir los siguientes requisitos:

1. Que no exista Recomendación alguna sobre el asunto;
2. Que hayan transcurrido seis meses desde que se presentó la queja o denuncia;
3. Que el recurso de queja se presente directamente ante la Comisión Nacional por escrito, mediante cualquier medio de comunicación electrónica, o en situaciones urgentes en forma oral, en estos dos últimos casos deberá de ser ratificado por

el interesado dentro de los tres días siguientes a su presentación;

4. El escrito o comunicación deberá precisar las omisiones o la inactividad del organismo estatal y acompañarse de las pruebas documentales que las sustenten.

La Dirección General de Quejas y Orientación al recibir el recurso lo registrará y le asignará número de expediente. Acto seguido, el expediente se turnará a la Primera Visitaduría General si le correspondió un número impar, si fuere número par se turnará a la Segunda Visitaduría General. Posteriormente, se le enviará al quejoso o agraviado el acuse de recibo.

La Coordinación de Procedimientos Internos de cada Visitaduría General, al recibir el escrito, dará aviso inmediatamente al Visitador General para que ordene a algún Visitador Adjunto la calificación del recurso. Dicha calificación debidamente autorizada por el Visitador General, podrá ser:

1. De admisión.
2. De desechamiento para el caso de que el organismo local acredite estar dando una atención adecuada a la queja, o cuando considere notoriamente infundado o improcedente el recurso, y
3. Acuerdo de pendiente cuando se requieran informaciones o aclaraciones necesarias, para decidir sobre la admisión o el

desechamiento del mismo. Una vez obtenidas decidirá admitirlo o desecharlo.

Si la Comisión Nacional decide admitir el recurso, correrá traslado al organismo estatal, para que en el término de diez días hábiles rinda su informe sobre los hechos. Deberá acompañarlo de las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. En el caso de que no se rinda el informe, se presumirán ciertos lo hechos, salvo prueba en contrario.

La Comisión Nacional tendrá un plazo de sesenta días, contados a partir de la admisión del recurso, para dictar una resolución al organismo local. Esta podrá darse en tres sentidos: el primero consistirá en dictar una Recomendación que indicará las medidas que de acuerdo a la legislación local deberán adoptarse para subsanar las omisiones o la inactividad en que hubiese incurrido; la segunda podrá declarar infundado el recurso cuando considere justificado el proceder del organismo local, esto es, dictar un Documento de No Responsabilidad; y el tercero, en un Acuerdo de Atracción. En el primer caso, la Comisión Estatal deberá informar en el término de quince días hábiles la aceptación y cumplimiento que hubiese dado a la Recomendación.

Por último, como vimos anteriormente, la Comisión Nacional podrá atraer la queja y continuar tramitándola en los siguientes casos:

1. Ante la inactividad de la Comisión Estatal.

2. Si la queja se hubiese presentado originalmente ante la Comisión Nacional.

3. Si se trata de una presunta violación que por su importancia incida en la opinión pública nacional, trascendiendo el ámbito local.

4. Si la naturaleza del asunto resulta de especial gravedad.

El Acuerdo de Atracción deberá ser firmado por el Presidente de la Comisión Nacional o por un Visitador General. Se notificará al Presidente de la Comisión Estatal y a la autoridad estatal presuntamente responsable.

2. Recurso de impugnación (Artículos del 61 al 66 de la Ley y Artículos del 158 al 166 del Reglamento)

El recurso de impugnación sólo podrá ser interpuesto por los que aparezcan como quejosos en el expediente respectivo y procederá en los siguientes casos:

1. Contra las resoluciones definitivas de las Comisiones Estatales, o sea, contra toda forma de conclusión de un expediente.

2. Por el contenido de una Recomendación dictada por la Comisión Estatal que a juicio del quejoso, no intente reparar debidamente la violación denunciada.

3. Contra las informaciones definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento que le han dado a las Recomendaciones y,

4. Excepcionalmente, contra los acuerdos de los organismos estatales, que a juicio de la Comisión Nacional violen ostensiblemente los derechos del quejoso durante el procedimiento, y los derechos deban de protegerse inmediatamente.

Este recurso a diferencia del anterior, deberá presentarse por escrito ante la Comisión Estatal, dentro de un plazo de treinta días naturales a partir de que se tuvo conocimiento de lo mencionado anteriormente. Si se presenta ante la Comisión Nacional, ésta lo remitirá mediante oficio a la Comisión Estatal.

El escrito contendrá una descripción de los hechos, razonamientos en que se apoya y las pruebas documentales que se consideren necesarias. A su vez, la Comisión Estatal deberá verificar que el recurso esté firmado y cuente con los datos de identificación del quejoso. Podrá requerir al promovente para que subsane las omisiones en que hubiere incurrido. En ningún caso podrá anular, rechazar ni pedir aclaraciones en cuanto al fondo del recurso.

Dentro de los 15 días naturales siguientes a la interposición del recurso deberá enviarlo a la Comisión Nacional junto con un informe sobre la Recomendación que se impugna y los documentos justificativos.

Al recibir el recurso, la Comisión Nacional lo estudiará y si es necesario solicitará una mayor información al organismo local o a la autoridad correspondiente. En este

momento podrá desechar de plano el recurso, si lo considera notoriamente infundado o improcedente.

Una vez admitido, se correrá traslado a la autoridad u organismo local contra él cual se hubiere interpuesto, para que en el término de diez días remita su informe justificativo. Si no lo presenta se tendrán por ciertos los hechos, salvo prueba en contrario.

De acuerdo con la documentación recibida, la Comisión Nacional examinará la legalidad de la Recomendación o de la conducta de la autoridad, respecto al cumplimiento dado a la Recomendación. Si considera necesario podrá abrir un período probatorio.

Agotada la tramitación, la Comisión Nacional deberá resolver sobre el recurso en un plazo no mayor de sesenta días hábiles. La resolución podrá consistir en:

1. La confirmación de la Recomendación del organismo estatal;
2. La modificación de la Recomendación, que traerá como resultado que se le dirija una Recomendación a la Comisión Estatal;
3. La declaración de suficiencia en el cumplimiento que ha dado la autoridad a la Recomendación, o,
4. La declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la Recomendación y la expedición de una Recomendación dirigida a la autoridad local, la cual deberá informarle a la Comisión Nacional sobre su aceptación y cumplimiento.

Por último, a ambos recursos les son aplicables las siguientes disposiciones:

1. Las Recomendaciones, Documentos de No Responsabilidad, confirmaciones de resoluciones definitivas y las declaraciones de suficiencia o insuficiencia, serán aprobadas y firmadas por el Presidente de la Comisión Nacional (Artículo 167 del Reglamento).
2. La Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones se ocupará también de dar seguimiento a las Recomendaciones dirigidas a las Comisiones Estatales.
3. No admitirán recurso alguno las resoluciones que concluyan un expediente de Queja o Impugnación.
4. La Comisión Estatal deberá informar sobre el cumplimiento dado a la resolución derivada de algún recurso, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación. Contará con quince días naturales adicionales para enviar la documentación que pruebe dicho cumplimiento, en caso contrario, incurrirá en responsabilidad y la Comisión Nacional extraerá el recurso.

Esperamos que con los recursos de queja e impugnación se asegure el buen funcionamiento de las Comisiones Estatales, ya que a ninguna le conviene ser señalada por alguna Recomendación de la Comisión Nacional.

F. Obligaciones y colaboración de las autoridades y servidores públicos (Artículos 67 al 69 de la Ley)

Todas las autoridades y servidores públicos a nivel federal, local y municipal están obligados a proporcionar la información que la Comisión Nacional les solicita, si ésta tiene un carácter reservado, lo deberán comunicar a la Comisión Nacional. En este supuesto, los Visitadores Generales harán la calificación definitiva sobre la reserva y podrán solicitar que se les proporcione dicha información o documentación. Comprometiéndose a manejarla con la más estricta confidencialidad.

Igualmente, todas las autoridades y servidores públicos federales, locales y municipales deberán colaborar en el ámbito de su competencia, con la Comisión Nacional. Asimismo, la Comisión Nacional podrá celebrar convenios o acuerdos con las autoridades o servidores públicos, para que puedan recibir las quejas y denuncias de carácter federal, las que remitirán por los medios más expeditos a la Comisión Nacional. Lo cual representa una forma de hacer más accesible la presentación de una queja o denuncia ante la Comisión Nacional.

G. Responsabilidad de las autoridades y servidores públicos
(Artículos del 70 al 73 de la Ley)

En este capítulo se le otorgan a la Comisión Nacional facultades para denunciar, ya sea penal o administrativamente, a las autoridades o servidores públicos, lo cual es característico del Ombudsman. Pero, además esta facultad se hace extensiva con respecto a los particulares que durante los procedimientos de la Comisión Nacional incurran en faltas o en delitos, los cuáles se harán del conocimiento de las autoridades competentes para su sanción.

Respecto a la responsabilidad administrativa en que incurran las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional deberá hacerla del conocimiento de las autoridades superiores competentes para su sanción. Además, podrá solicitar al titular de la dependencia de que se trate, la amonestación pública o privada de la autoridad o servidor público, según sea el caso. Esta responsabilidad se deriva de los actos u omisiones en que incurran las autoridades o servidores públicos durante y con motivo de las investigaciones que realiza la Comisión Nacional. La autoridad superior deberá informar a la Comisión Nacional sobre las medidas o sanciones disciplinarias interpuestas.

Inclusive, la Comisión Nacional podrá rendir un informe especial cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las

autoridades o servidores públicos, de esta forma se ejerce una mayor presión para que cesen en sus prácticas viciadas, ya que se dan a conocer a toda la opinión pública del país.

Por lo que se refiere a la comisión de delitos por parte de las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional los denunciará ante los órganos competentes.

Así, sin otorgarle facultades ejecutivas, se respalda la actividad de la Comisión Nacional.

H. Régimen laboral, patrimonio y presupuesto (Artículos del 74 al 76 de la Ley)

Por último, se establece que las relaciones laborales de la Comisión Nacional se regirán por las disposiciones del apartado "B" del artículo 123 Constitucional y su respectiva Ley. Asimismo, se señala que todos los servidores públicos que laboren para dicha institución, son trabajadores de confianza debido a la naturaleza de las funciones que desempeñan.

Respecto al patrimonio, como ya mencionamos, contará con uno propio y el gobierno federal deberá proporcionarle los recursos materiales y financieros necesarios para su debido funcionamiento. Además, tendrá la facultad de elaborar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos.

VI. Naturaleza y Análisis de las Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

El primer párrafo del artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional se refiere a la naturaleza de sus resoluciones al decir: "La Recomendación será pública y autónoma, no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia". De lo anterior podemos concluir que:

1. La Recomendación tendrá un carácter público y autónomo. Esto significa que se hará una amplia difusión a través de los medios de información del contenido de dicha resolución. Por lo que se refiere a la autonomía, ésta radica en el hecho de que tanto el Presidente como los Visitadores Generales gozan de inmunidad, con respecto a las Recomendaciones o actos que realicen en el desempeño de sus funciones. Lo cual asegura que se llegue a una resolución imparcial, debido a que no pueden ser objeto de presión alguna por parte de ninguna autoridad.
2. El hecho de que la Recomendación no tenga carácter imperativo, es otra característica propia del Ombudsman. Podemos decir, que la eficacia de la institución no se encuentra en relación directa e inmediata con los medios coercitivos; sino que ésta depende, como lo señalamos

anteriormente, de la publicidad y de la difusión que se haga de las Recomendaciones, del gran prestigio de que goza la institución y de la honorabilidad de su titular. (11) Estas características, aunadas al desprestigio que significa para una autoridad el ser señalada en una Recomendación como violadora de los Derechos Humanos, hace que no sea necesaria la existencia de medidas ejecutivas. Por otro lado no hay que olvidar, que la Comisión Nacional está facultada para denunciar, ya sea administrativa o penalmente a las autoridades que actúen ilícitamente.

3. El objeto de toda Recomendación es corregir las deficiencias, o modificar o revocar los actos y resoluciones violatorios de Derechos Humanos. Para lograr ésto, es necesario contar con el espíritu de colaboración y con el deseo de corregir errores, problemas y ambigüedades, por parte de las autoridades. Es necesario que las autoridades estén conscientes de lo importante que es respetar en todo momento los Derechos Humanos, y que si han caído en alguna actitud contraria a los mismos, la rectifiquen y eviten reincidir en ella. Pienso que esta última parte del citado párrafo debió de haber sido redactada en otra forma, ya que se pueda interpretar en el sentido de que la autoridad ni siquiera tiene obligación moral de cumplir con una Recomendación.

Todas las Recomendaciones que emite la Comisión Nacional, así como los acuerdos de no responsabilidad, son

publicados en la Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que es el órgano de difusión de dicha institución. Es publicada cada mes y permite a toda la sociedad darse cuenta de la labor que realiza la Comisión Nacional, lo que no sucede con ningún otro organismo público. Asimismo, da a conocer las actividades culturales, los informes anuales y especiales, los acuerdos del Consejo, los planes de trabajo y demás datos relacionados con la materia.

Ahora bien, considero apropiado transcribir una Recomendación para de esta forma analizar sus elementos:

"RECOMENDACION Núm. 81/91

México, D.F., a 13 de septiembre de 1991

ASUNTO: Caso del C. JESUS TOVILLA PENAGOS

C. Lic. Ignacio Morales Lechuga
Procurador General de la República,
Presente

Muy distinguido Sr. Procurador:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 2o y 5o fracción VII del Decreto Presidencial por el que fue creada, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de junio de 1990, ha examinado diversos elementos relacionados con el asunto del Sr. Jesús Tovilla Penagos y vistos los siguientes: (12)

I.- HECHOS

La Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió, con fecha 27 de julio de 1990, copia del escrito de queja suscrito por diversos miembros de la "Unión Sindical de Trabajadores de Compra y Venta de Papel Monedada de Ciudad Hidalgo, Chiapas", por medio del cual se hace saber la existencia de una serie de violaciones a los Derechos Humanos cometidos en agravio del C. Jesús Tovilla Penagos, integrándose por tal motivo el expediente Núm. CMDH/122/90/CHIS/249.

En el escrito de referencia se señalaron los quejosos que: "Las Organizaciones Cetemistas que al calce firmamos, a través de nuestros Secretarios Generales, repudiamos las acciones cometidas por la Policía Judicial Federal en contra de Trabajadores de Compra y Venta de Papel Moneda de la Ciudad Hidalgo, denunciando a la vez los hechos violentos ocurridos el 16 de junio, en donde diversos elementos pertenecientes a la Policía Judicial Federal golpearon salvajemente al Secretario General de la Unión Sindical Sr. Jesús Tovilla Penagos, además de quitarle seis millones de pesos y 10 mil quetzales. La denuncia la hemos hecho a la autoridad correspondiente con el Núm. de averiguación 1365/90, pero aún en esa dependencia no nos hacen caso, a pesar de que tenemos los elementos necesarios para que comiencen las investigaciones, con el dato del vehículo en que se desplazaban, un Chevrolet placas HHL-202 del Estado de Hidalgo ..., queremos pues JUSTICIA..."

El 7 de agosto de 1990, en oficio Núm. 274/90. La Comisión Nacional de Derechos Humanos solicitó al C. Lic. Jorge Arias Zebadúa, entonces Procurador General de Justicia del Estado de Chiapas, un informe del estado que guardaba la averiguación previa 1365/90. En respuesta a lo solicitado, se recibió en esta Comisión Nacional el oficio Núm. PSP/096/90, de fecha 6 de septiembre de 1990.

Con oficio Núm. 348 de fecha 3 de diciembre de 1990, la Comisión Nacional solicitó al entonces Consultor legal de la Procuraduría General de la República, Lic. Manuel Gutiérrez de Velasco, copia de la averiguación previa Núm. CA/27/90, petición que fue obsequiada mediante oficio 173/91 de fecha 15 de abril de 1991.

De la información proporcionada por las autoridades mencionadas se desprende que:

El día 16 de junio de 1990 el Agente del Ministerio Público Investigador del primer turno en la ciudad de Tapachula, Chis., recibió el escrito de denuncia suscrito por los CC. Jesús Tovilla Penagos, Federico González Zavala, Elio Arreola López, Obdulio Lorenzana Argüello, Jesús González Ocaña y Manuel Escobar Aguilar, mediante el cual denunciaron los delitos de robo, asociación delictuosa, abuso de autoridad, usurpación de funciones, lesiones, privación ilegal de la libertad y otros, cometidos en agravio por cinco individuos que dijeron ser elementos de la Policía Judicial Federal, integrándose por tal motivo la averiguación previa 1365/90.

El mismo día 16 de junio de 1990, compareció el Sr. Jesús Tovilla Penagos ante el Agente del Ministerio Público y ratificó el contenido de la denuncia presentada. Ese mismo día, el Representante Social dió fe ministerial de las diversas lesiones que presentaba el Sr. Jesús Tovilla Penagos.

El 18 de junio de 1990 comparecieron, ante el Ministerio Público del Estado, los CC. Federico González Zavala, Elio Arreola López, Obdulio Lorenzana Argüello, Jesús González

Ocaña y Manuel Escobar Aguilar, personas que ratificaron su escrito de denuncia presentado el 16 de junio de 1990.

Con fecha 18 de junio de 1990, ante el Agente del Ministerio Público del Estado declararon, en su calidad de testigos de preexistencia y falta posterior de lo robado, los Sres. Florentino Girón de León y Marco Antonio Vázquez Villatoro.

El 18 de junio de 1990 el perito médico legista adscrito a la Procuraduría General de Justicia del Estado, Alejandro Villafaña Becerril, certificó que las lesiones que presentaba Jesús Tovilla Penagos eran las que no ponían en peligro la vida y tardaban en sanar menos de quince días.

El 19 de junio el Agente del Ministerio Público adscrito a la mesa cinco en trámite remitió el oficio Núm. 409/90, dirigido al personal del Ministerio Público Federal, para que se informara el nombre de todos y cada uno de los agentes de la Policía Judicial Federal destacamento en la ciudad de Tapachula, Chis. a partir del 10 de junio de 1990; asimismo, solicitó que se señalara fecha para que se practicara una diligencia de identificación de los agentes de la Policía Judicial Federal que se encontraban comisionados el 16 de junio en el poblado de Ciudad Hidalgo, Chis.

Con fecha 7 de agosto de 1990 el agente del Ministerio Público adscrito a la mesa de trámite Núm. cinco remitió todo lo actuado en la indagatoria Núm. 1365/90 al agente del Ministerio Público Federal de Tapachula, Chis., para que prosiguiera con la mencionada averiguación previa, conforme a sus atribuciones legales establecidas en el artículo 51, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

II.- EVIDENCIAS

En este caso las constituyen:

- a) El acuerdo suscrito por el Agente del Ministerio Público Investigador de Tapachula, Chis., el 16 de junio de 1990, por medio del cual hizo constar que recibió el escrito de denuncia firmado por los CC. Jesús Tovilla Penagos, Federico González Zavala, Elio Arreola López, Obdulio Lorenzana Argüello, Jesús González Ocaña y Manuel Escobar Aguilar, en el que denunciaron los delitos de robo, asociación delictuosa, abuso de autoridad, usurpación de funciones, lesiones y otros agravios cometidos en su contra.
- b) Las diligencias realizadas por el Agente del Ministerio Público Investigador de Chis., entre el 16 de junio y el 12 de julio de 1990, fechas durante las cuales se llevaron a cabo las siguientes actuaciones: ratificación de la denuncia presentada; fe ministerial y certificado de lesiones que dió el personal del Ministerio Público del Estado respecto a la integridad física del C. Jesús Tovilla Penagos; declaraciones de los testigos Florentino Girón de León y Marco Antonio Vázquez Villatoro acerca de la preexistencia y falta posterior de lo robado; y oficio número 409/90, que se

remitió al Agente del Ministerio Público Federal de Tapachula, Chis.

c) El acuerdo del día 7 de agosto de 1990, suscrito por el Agente del Ministerio Público de Tapachula, Chis., por medio del cual hizo constar que resultaba procedente remitir todo lo actuado en la averiguación previa 1365/90 al Agente del Ministerio Público Federal de Tapachula, Chis., para que prosiguiera con la indagatoria mencionada, conforme a sus atribuciones legales reglamentadas en el artículo 51 fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal. En la fecha antes señalada, mediante oficio 494/90, se remitió todo lo actuado a dicho funcionario federal.

d) El oficio Núm. PSP/096/90 de fecha 6 de septiembre de 1990, suscrito por el Lic. Jorge L. Arias Zebadúa, entonces Procurador General de Justicia del Estado de Chiapas, por medio del cual puso en conocimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que: "toda vez que los Sres. Jesús Tovilla Penagos, Elio Arreola López, Federico González Zavala y Abdulio Lorenzana Argüello, al rendir sus declaraciones respectivas manifestaron que el 16 de junio dos personas que dijeron ser agentes de la Policía Judicial Federal les robaron la cantidad de \$12,535,000.00 (doce millones de quetzales (sic)). La representación del fuero común, en el oficio Núm. 494/90, de fecha 7 de agosto del año en curso, remitió todo lo actuado en la averiguación previa Núm. 1365/90 al Agente del Ministerio Público Federal de Tapachula, Chis. radicándose en dicha Representación Social la averiguación previa Núm. CA/27/90, por lo que la averiguación previa citada se encuentra en proceso de integración en la Agencia del Ministerio Público Federal".

e) El oficio Núm. 94A, de 10 de abril de 1991, dirigido por el Lic. Arturo Ruiz Ramos, Agente del Ministerio Público Federal, al Lic. Enrique Gómez Esquivel, Delegado Estatal en Chiapas de la Procuraduría General de la República, mediante el cual le informó: "siguiendo sus instrucciones comunicadas a través de la vía telefónica me permito remitir a usted copias debidamente certificadas, que integran el expediente Núm. 27/90 que se instruye en esta oficina".

III.- SITUACION JURIDICA

Con fecha 16 de junio de 1990 se inició la averiguación previa núm. 1365/90 ante el C. Agente del Ministerio Público Investigador de Tapachula, Chis., con motivo de la denuncia presentada por los CC. Jesús Tovilla Penagos, Federico González Zavala, Elio Arreola López, Abdulio Lorenzana Argüello, Jesús González Ocaña y Manuel Escobar Aguilar, en contra de quienes dijeron ser Agentes de la Policía Judicial Federal, por lo delictos de robo, asociación delictuosa, abuso de autoridad, usurpación de funciones, lesiones, privación ilegal de la libertad y otros.

Con fecha 26 de agosto de 1990 el Agente del Ministerio Público adscrito a la masa de trámite número cinco de Tapachula, Chis., remitió todo lo actuado en la averiguación

previa Núm. 1365/90 al Agente del Ministerio Público Federal de la misma ciudad de Tapachula, para que prosiguiera con la citada averiguación, con fundamento en el artículo 51, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

IV.- OBSERVACIONES

Según consta en el oficio Núm. 494/90, con fecha 7 de agosto de 1990, al Lic. Hernán Castillejos Meneses, Agente del Ministerio Público adscrito a la mesa de trámite Núm. cinco, en Tapachula, Chis., remitió todo lo actuado en la averiguación previa Núm. 1365/90 al Representante Social Federal, toda vez que en esa misma fecha se resolvió acordar que esta última autoridad debía proseguir con la indagatoria conforme a sus atribuciones legales establecidas en el artículo 51, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

Con fecha 10 de abril de 1991 con oficio 948, el Lic. Arturo Ruiz Ramos, Agente del Ministerio Público Federal, envió al Delegado Estatal de la Procuraduría General de la República en el Estado de Chiapas, Lic. Enrique Gómez Esquivel, copias debidamente certificadas de los documentos que integran hasta esa fecha el expediente de la "Constancia Administrativa" Núm. 27/90, mismas que hicieron un total de 19 hojas.

Al respecto, cabe destacar que después de haber sido remitida la indagatoria 1365/90 para que el titular del Ministerio Público Federal de Tapachula, Chis., prosiguiera con las diligencias conducentes conforme a sus atribuciones legales establecidas en el artículo 51, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, dicha autoridad dejó transcurrir poco más de ocho meses (del 17 de agosto de 1990 al 10 de abril de 1991) sin realizar diligencia alguna, tal como se corrobora con los mismas copias que fueron remitidas a la Comisión Nacional. En efecto, se puede apreciar que en ninguna de las 19 hojas que fueron enviadas consta que el Agente del Ministerio Público Federal de Tapachula, Chis., haya realizado actuaciones con motivo de la averiguación previa 1365/90 que le fue remitida el 7 de agosto de 1990 por el Representante Social del Fuero Común de Tapachula, Chis.

Por otro lado, esta Comisión Nacional no tiene conocimiento de las actuaciones que se hubieron practicado después del 10 de abril de 1991 a la fecha, pero lo anterior no es óbice para que se investigue al personal del Ministerio Público Federal que recibió la indagatoria 1365/90 y que hubiera estado encargado de darle el debido seguimiento legal, para determinar las faltas administrativas que resultaren procedentes.

Por lo expuesto, se concluye que existió violación a los Derechos Humanos cometida en perjuicio del Sr. Jesús Tovilla Penagos, toda vez que injustificadamente se dejó de actuar en la averiguación previa Núm. 1365/90 que fue remitida al Ministerio Público Federal, por lo que esta Comisión Nacional

de Derechos Humanos, respetuosamente, formula a usted, Sr. Procurador, las siguientes:

V.- RECOMENDACIONES

PRIMERA.- Que se inicie procedimiento administrativo de responsabilidad en contra del Ministerio Público Federal de Tapachula, Chis., que recibió la averiguación previa 1365/90 y hubiere estado encargado de darle seguimiento legal y, en caso de resultar procedente, se determinen las faltas administrativas conducentes.

SEGUNDA.- En su caso, si la fecha en que se reciba la presente Recomendación aún no se han agotado las diligencias en el expediente de la "Constancia Administrativa" Núm. 27/90 que se sigue ante el Ministerio Público Federal, continuar y agilizar las mismas para el esclarecimiento de los hechos, que fueron denunciados por el Sr. Jesús Tovilla Penagos y otros, en contra de elementos de la Policía Judicial Federal, por los delitos de robo, asociación delictuosa, abuso de autoridad, usurpación de funciones, lesiones, privación ilegal de la libertad y otros.

TERCERA.- De conformidad con el Acuerdo Núm. 1/91 del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, solicito a usted que de la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, nos sea enviada dentro del término de 15 días naturales, contados a partir de esta notificación. Igualmente solicito a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación, se envíen a esta Comisión dentro de los 30 días naturales siguientes a su notificación. La falta de presentación de esta pruebas dará lugar a que se interprete que la presente Recomendación no fue aceptada, quedando la Comisión Nacional de Derechos Humanos en libertad de hacer pública esta circunstancia.

Muy Atentamente,
El Presidente de la Comisión." (13)

Como vimos anteriormente una Recomendación se divide en cinco partes, que son:

1. Hechos. En esta parte se establece la fecha de recepción de la queja, quién la interpuso, la persona que ha sido objeto de los actos violatorios de Derechos Humanos y el número de expediente que se le asignó. Asimismo, se

transcriben los puntos más importantes del escrito inicial, en los que se señala la autoridad responsable, los hechos que constituyen la violación, la fecha en que sucedieron y la persona o personas que fueron lesionadas en sus derechos. También, en caso de existir algún expediente judicial o administrativo, éste se relacionará en esta parte.

Por lo que se refiere al informe que se le solicita a la autoridad responsable, se relacionará tanto el oficio que se le dirige por parte de la Comisión Nacional, exhortándola a que lo presente; como el oficio por el cual se le recibió dicho documento, si fuere el caso. Por último, se hace una mención del informe o informes recibidos por parte de las autoridades responsables, así como las investigaciones realizadas por parte de la institución.

2. Evidencias. En este punto se incluyen los datos ciertos que nos permiten sin lugar a dudas, establecer que existió una violación a los Derechos Humanos por parte de la autoridad o autoridades involucradas en el asunto. Podemos decir que las evidencias representan las pruebas fehacientes que confirman la existencia de una situación contraria a los derechos fundamentales; y que sirven de base para dictar la Recomendación. Por lo que en esta parte se analiza la actuación o pasividad de la autoridad responsable.

3. Situación jurídica. Aquí se incluye el estado procedimental que guarda el asunto en el caso de que se haya

interpuesto alguna denuncia, ya sea ante el Poder Judicial o ante la Administración Pública.

De no existir algún proceso, se hace un resumen de la actividad u omisiones de la autoridad que constituyen una violación los Derechos Humanos.

4. Observaciones. En esta parte se hace un resumen de los hechos lesivos que se desprenden del análisis hecho en los tres puntos anteriores, fundamentándolos en la Constitución y demás leyes aplicables. Además, se incluyen razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se sustenta la convicción sobre la violación de Derechos Humanos. Concluyéndose así, la responsabilidad de la autoridad o autoridades que da lugar a la Recomendación.

5. Recomendación. En este punto final se solicita a la autoridad o autoridades responsables que modifiquen su actitud en determinado sentido, para que cese la violación a los Derechos Humanos y de esta manera se restablezca, en lo posible, al quejoso en el goce de los mismos. Además, se pide que se sancione a los responsables.

La autoridad deberá informar a la Comisión Nacional sobre la aceptación de dicha Recomendación en un plazo de quince días hábiles. Se le dará igual término para que presente las pruebas que acrediten el cumplimiento dado a la Recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la Recomendación así lo amerite.

Si no se recibe contestación, se presumirá que no se ha aceptado la Recomendación y la Comisión Nacional hará pública esta situación, independientemente de incluirla en su informe anual.

VII. Programas de trabajo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (14)

La Comisión Nacional cuenta actualmente con veintidos programas de trabajo. Estos se encuentran distribuidos entre los diferentes órganos con los que cuenta dicha institución. La distribución de los programas de trabajo es realizada por el Presidente de la Comisión Nacional, dependiendo de las facultades de cada órgano y de la materia sobre la que versa el programa.

Los programas de trabajo que integran el plan de actividades del tercer año de la Comisión Nacional, que abarca del mes de junio de 1992 al mes de junio de 1993, son: (14)

1. Programa sobre quejas.- Su actividad consiste en recibir, integrar e investigar las quejas que se presenten ante la Comisión Nacional.
2. Programa de precedentes y de cómputo.- Se encarga de la red de cómputo y de crear programas que agilicen las actividades de las diferentes áreas de trabajo de la Comisión Nacional.

3. Programa sobre el seguimiento de las Recomendaciones.- Se encarga de actualizar permanentemente todo lo relativo al cumplimiento de las Recomendaciones.

4. Programa de asuntos indígenas.- Realiza estudios sobre las comunidades indígenas del país, destacando los factores que propician violaciones a sus Derechos Humanos y la intervención de la Comisión Nacional al respecto.

5. Programa de agravios a periodistas.- Como su nombre lo indica, se ocupa de la integración de los expedientes de posibles violaciones a los Derechos Humanos de los periodistas.

6. Programa sobre presuntos desaparecidos.- Su desarrollo consiste en integrar y analizar los expedientes de las personas presuntamente desaparecidas, así como realizar investigaciones de campo al respecto. Esto con la finalidad de encontrarlas y determinar la posible participación de alguna autoridad en la presunta desaparición.

7. Programa sobre el sistema penitenciario del país.- Su labor principal consiste en realizar visitas a los centros penitenciarios del país y centros de tratamiento para menores infractores para evaluar las condiciones en las que se encuentran los reclusos. Esto con la finalidad de proponer medidas que mejoren dichos centros, así como la adopción de instrumentos jurídicos que los regulen internamente, para erradicar en lo posible la tortura y la corrupción.

8. Programa interinstitucional de apoyo a internos para la obtención de beneficios de libertad anticipada.- Promueve el

otorgamiento de beneficios de libertad a personas privadas de ésta y que estén en posibilidad legal de obtenerla.

9. Programa de defensa de la niñez.- Realiza una labor de difusión sobre los medios jurídicos de defensa del menor y la prevención del maltrato infantil. Actualmente, se propone formular un modelo de reglamento interno para el funcionamiento de las casas hogar públicas para menores.

10. Programa de Derechos Humanos de los trabajadores migratorios.- Realiza un análisis en torno a la problemática del menor mexicano repatriado desde Estados Unidos, con el objeto de proponer acciones y consideraciones al respecto. También participa en las reuniones binacionales que tratan sobre la violencia en la frontera México-Estados Unidos.

11. Programa de Derechos Humanos, ecología y salud.- Vierte opiniones sobre Daño Ecológico y realiza dictámenes sobre asuntos de salud. También ha realizado análisis conjuntos sobre violaciones de los Derechos Humanos de las personas portadoras de Sida.

12. Programa de estudios legislativos.- Realiza a partir de las quejas radicadas en la Comisión Nacional, una tipología de los casos más frecuentes de violaciones a Derechos Humanos, con la finalidad de proponer reformas a las leyes y así brindar una protección más efectiva.

13. Programa sobre el libro de texto gratuito.- Participa en la elaboración de documentos sobre la enseñanza de los Derechos Humanos a nivel primaria y secundaria, así como en el diseño de los nuevos programas de civismo.

14. Programa de capacitación.- Se ocupa de sensibilizar y concientizar, a través de eventos de capacitación a diversos sectores de la sociedad civil, así como a los servidores públicos federales, estatales y municipales en Derechos Humanos.

15. Programa de relaciones internacionales.- Mantiene actualizados los expedientes y las informaciones para dar contestación a las comunicaciones procedentes del exterior, relativas a presuntas violaciones de los Derechos Humanos ocurridas en México. Refuerza la presencia y los vínculos de la Comisión Nacional ante organismos internacionales de Derechos Humanos. Asimismo, realiza estudios sobre los tratados y convenios en materia de Derechos Humanos.

16. Programa de relaciones con organismos nacionales.- Da continuidad e intensifica la comunicación y los vínculos de colaboración e intercambio de información con diversas dependencias gubernamentales, instituciones académicas, asociaciones profesionales y asociaciones no gubernamentales del país en cuestiones relacionadas con los Derechos Humanos. También brinda apoyo y colaboración cuando se le requiera para la creación de las Comisiones Estatales.

17. Programas de eventos académicos.- Se ocupa de organizar eventos, congresos, seminarios, etcétera que versen sobre algún tema relacionado con los Derechos Humanos.

18. Programa de documentación y biblioteca.- Se ocupa del cuidado e incremento del acervo bibliográfico, documental y hemerográfico de la Comisión Nacional.

19. Programa de publicaciones.- Gracias a este programa, se ha dado una amplia difusión a las actividades de la Comisión Nacional. Además, se han publicado una gran cantidad de trabajos hechos por grandes juristas mexicanos en relación con los Derechos Humanos, así como compilaciones de los documentos que tanto a nivel nacional como internacional se han ocupado de proteger los Derechos Humanos.

20. Programa de divulgación.- Se ocupa de la divulgación de los temas relativos a la naturaleza, prevención y protección de los Derechos Humanos a través de los diferentes medios masivos de comunicación.

21. Programa de autoevaluación.- Realiza encuestas sobre el impacto de la Comisión Nacional en la población de nuestro país.

22. Programa de aspectos administrativos.- Está encargado de proponer y formular la normatividad que regule los procesos administrativos internos de la Comisión Nacional.

En resumen podemos decir, que la Comisión Nacional no sólo se encarga de recibir y resolver las quejas que se presentan sobre presuntas violaciones a Derechos Humanos, sino que realiza una amplia actividad tanto de protección como de difusión en materia de Derechos Humanos. Esto con la finalidad de concientizar a la población sobre la importancia que tiene el respeto a los Derechos Humanos y crear así una nueva cultura en nuestro país.

VIII. Cuadro comparativo del Ombudsman sueco y la Comisión Nacional de Derechos Humanos

OMBUDSMAN SUECO.

Se encuentra elevado a rango constitucional.

Los Ombudsmen son electos por el Parlamento.

La Constitución le otorga la facultad de iniciar procesos legales y de estar presente en cualquier deliberación de una corte o autoridad administrativa.

La Constitución obliga a - las Cortes y a las autoridades a proporcionar cualquier información o documentación que el Ombudsman le solicite.

Cuenta con 4 Ombudsmen que duran 4 años en el cargo, pueden ser reelectos.

La oficina de cada Ombudsman se encuentra formada - por: un Secretario, un Director de División de Investigación y personal administrativo. Un Ombudsman funciona como Jefe Administrativo.

COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Se encuentra elevada a rango constitucional.

El Presidente es nombrado por el Ejecutivo Federal y su nombramiento es sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente.

La facultad de iniciar procesos legales se la otorga la ley de la C.N.D.H. No está facultada para estar presente en deliberaciones.

Esta facultad se encuentra regulada en la Ley de la C.N.D.H.

Cuenta con un Ombudsman, dura 4 años en el cargo, puede ser reelecto por un periodo más.

Se encuentra integrada por - un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta 5 Visitadores Generales, visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario.

No cuenta con Consejo.

Cuenta con un Consejo intergrado por 10 miembros que representan a la sociedad civil.

Supervisa la observancia de las leyes y conoce de quejas en contra de: autoridades del gobierno central y local, funcionarios y empleados de esas autoridades, miembros de la milicia, jueces y tribunales y miembros del clero.

Conoce de quejas en contra de autoridades y servidores públicos de carácter federal, excepto los del Poder Judicial de la Federación.

No cuenta con organismos a nivel local, ya que conoce de asuntos en materia federal y local.

La Constitución establece que cada Estado contará con su propia Comisión de Derechos Humanos, que conocerá de asuntos a nivel local. La C.N.D.H. substanciará los recursos de queja e impugnación que se presenten en contra de dichos organismos.

No conoce de asuntos electorales, laborales ni jurisdiccionales.

Tiene las mismas restricciones y tampoco se le puede consultar sobre interpretación de la Constitución y demás leyes.

Puede conocer de oficio o de parte de las violaciones a los Derechos Humanos.

Tiene la misma facultad.

Puede pedir que se ejerza acción penal o se apliquen sanciones administrativas o medidas disciplinarias a las autoridades responsables.

Tiene la misma facultad e incluso contra particulares.

Tiene la facultad de aplicar multas.

No tiene esta facultad.

Puede denunciar a los miembros de la Suprema Corte y de la S. C. Administrativa e iniciar acción para su remoción.

No tiene esta facultad.

Puede iniciar y proseguir juicios que el Comité Constitucional del Parlamento haya instaurado en contra de algún ministro o funcionario del Parlamento.

No tiene esta facultad.

El procedimiento es rápido y sencillo, además cualquier persona puede presentar una queja.

El procedimiento tiene estas características y además en caso de urgencia se pueden utilizar medios electrónicos para presentar una queja.

Conoce de hechos acontecidos en un plazo máximo de dos años, se puede ampliar si el asunto lo amerita.

Conoce de hechos acontecidos en un plazo máximo de un año pudiéndose ampliar dicho término.

La autoridad presuntamente responsable debe rendir un informe.

Se tiene un plazo de quince días naturales para rendir el informe.

No tiene esta facultad.

El Presidente y los Visitadores Generales tienen fe pública.

No tienen esta inmunidad.

El Presidente y los Visitadores Generales no pueden ser detenidos ni sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa por las Recomendaciones que emitan o por los actos que realicen en el desempeño de sus cargos.

Sólo el Parlamento puede - conocer de la responsabilidad en que incurra un Ombudsman.

Las Recomendaciones son - autónomas y no coercitivas y disponen de los mismos - medios de publicidad para hacerlas públicas: prensa, informes, etcétera.

Tiene la obligación de - mandar anualmente un informe al Parlamento, junto con los expedientes de los asuntos resueltos.

El informe contiene una - relación estadística del trabajo realizado, investigaciones de la condición administrativa de las leyes, proposiciones para - modificar la legislación y un resumen de los casos de interés general.

En caso de responsabilidad - se sujeta a las disposiciones del Título Cuarto de la Constitución.

Las Recomendaciones tienen - las mismas características, y a los medios de publicidad agregamos la Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El informe anual se le envía tanto al Presidente como al Congreso de la Unión.

El informe comprende una - descripción estadística de las quejas, de la labor de - conciliación, de las investigaciones realizadas, de las Recomendaciones y Acuerdos - de No Responsabilidad, y de los Programas Desarrollados, también contiene proposiciones para que se modifiquen - disposiciones legales o prácticas administrativas, - tanto a nivel local como federal.

Notas Bibliográficas al Capítulo Tercero

(1) Carrera Maldonado, María, "Defensoría de los Derechos Universitarios", Jornadas sobre Derechos Humanos en México, México, C.N.D.H., 1991, p. 40.

(2) Barrera Graf, Jorge, "La Defensoría de los Derechos Universitarios: análisis legal", La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman de Suecia, México, UNAM, 1986, p. 31.

(3) Excelsior, México, año LXXVI, 15 de enero de 1992, p. 4 y 40.

(4) Carpizo McGregor, Jorge, ¿Qué es la C.N.D.H.?, México, C.N.D.H., 1991, p. 19.

(5) Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, México, Porrúa, p. 379.

(6) Ibid., p. 641.

(7) Carpizo, op. cit.; p. 21.

(8) Según el artículo 106 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos debemos entender por fé pública "...la facultad de autenticar documentos preexistentes o declaraciones y hechos que tengan lugar o estén aconteciendo en presencia de dichos funcionarios, sin perjuicio del valor probatorio que en definitiva se les atribuya...".

(9) El artículo 83 establece "...I. Se entienden por "organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas", las personas morales dedicadas a la promoción, defensa y difusión de los Derechos Humanos. Se comprenden dentro de esas organizaciones los organismos de colaboración y participación ciudadana o vecinal, que se constituyan conforme a la legislación de la materia...".

(10) Madrazo, Jorge, "Los Derechos Humanos en México", Jornadas sobre Derechos Humanos en México, México, C.N.D.H., 1991, p. 71.

(11) Nilsson, Per-Erik, "El Ombudsman defensor del pueblo. ¿O qué?", La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia, México, UNAM, 1986, p. 19.

(12) Actualmente las Recomendaciones se fundan en el artículo 102 Constitucional Apartado "B" y en los artículos 1, 6 II y III, 15 VII, 24 IV, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

(13) Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, num. 15, octubre de 1991, pp. 109-113.

(14) Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, num. 24, julio de 1992, pp. 29-48.

Conclusiones

Primera. El hombre en toda su existencia ha manifestado siempre su vocación libertaria. Ha librado una constante lucha por conquistar sus derechos, enfrentándose en cada época a diversas situaciones, inspirándose al mismo tiempo en disímiles concepciones ideológicas, políticas, religiosas, determinantes de su concepción de lo que los pueblos han reconocido a través de los siglos como los Derechos Humanos o los Derechos del Hombre.

Segunda. Hoy en día los Derechos Humanos se proclaman universalmente como nunca antes se había hecho, el reconocimiento de su valor es admitido como condición de coexistencia mundial y su protección no reconoce fronteras. Asimismo, nos encontramos en una época de grandes abusos, catástrofes bélicas, de injusticias, de conflictos sociales y vemos como la sociedad como el hombre mismo se despersonaliza, se masifica. La realidad social se ha vuelto dramática por lo que urgen soluciones a los problemas que ella plantea. Frente a esta problemática, el tema de los Derechos Humanos cobra gran actualidad. Es un tema que reviste un enorme interés jurídico. La cuestión está en encontrar el medio eficaz para asegurar el respeto de dichos derechos y en este campo el Estado tiene un papel

preponderante. A él le corresponde garantizarlos y hacer lo posible para asegurar su ejercicio. El orden jurídico interno debe estar acorde con las necesidades y exigencias materiales y espirituales del hombre, debe ofrecerle su protección, reconociéndole sus derechos.

Tercera. Los Derechos Humanos son la conditio sine qua non para que los hombres participen en libertad razonablemente igualitaria de los provechos del bien común público. Esto sólo se logra cuando hay un funcionamiento normal y suficientemente satisfactorio del sistema constitucional.

Cuarta. Las garantías individuales y sociales no son derecho positivo por el sólo hecho de estar consignadas en las normas de la Constitución formal o codificada; lo son cuando, con o sin esa consignación escrita, tienen vigencia sociológica, de lo cual en nuestro país todavía no se toma una conciencia real. Pero no podemos dejar de reconocer que su fuerza, como derechos públicos subjetivos, proviene de la Constitución.

Quinta. Como vimos en el Primer Capítulo, la práctica de la inscripción de los derechos en una declaración se volvió contagiosa, expandiéndose progresivamente. Esto se debe a que en gran parte el reconocimiento, la defensa y la promoción de los Derechos Humanos legitima, y todo lo que se le opone queda desprovisto de legitimidad. Así, en la actualidad la garantía de los derechos fundamentales de la persona humana

ha llegado a convertirse en una especie de suprema instancia legitimadora del ejercicio del poder. Hasta el punto de que es prácticamente imposible encontrar algún sistema de gobierno que, de una u otra forma no se preocupe por ofrecer una imagen pública de pleno acatamiento de los derechos de la persona. Lo cual muchas veces en el ámbito interno no se practica.

Nuestra Constitución, como sabemos fue el primer ordenamiento a nivel mundial en consagrar los derechos sociales. Pero hay que recordar que por más léxico que incluya una Constitución en sus declaraciones de derechos económicos y sociales, si no da hospitalidad a la libertad y a los derechos civiles y políticos, no habrá constitucionalismo clásico, y por lo tanto tampoco constitucionalismo social.

Sexta. Por todo lo anterior y buscando crear un órgano que velara por el respeto a los Derechos Humanos se creó el Ombudsman en Suecia. La institución del Ombudsman nos brinda a una autoridad informal, independiente e imparcial que con rapidez y sin costo alguno investiga nuestra queja, teniendo acceso a toda la documentación pública. Sobre dicha queja emite una Recomendación. Esta institución viene a satisfacer la necesidad de contar con un organismo con una naturaleza diferente a los tribunales, legislaturas y cortes administrativas, cuyo objeto principal es defender a los particulares de las posibles violaciones en que incurran los

servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Este sistema puede ser trasplantado a otros países ya que su estructura no es rígida lo cual le permite adaptarse a las necesidades y características de cada país.

Séptima. El Ombudsman algunas veces no logra satisfacer las expectativas de sus más entusiastas defensoras. Esto se debe a que no es un super-administrador y tampoco es un organismo politizado. Por lo que no puede volver a hacer una sociedad ni curar sus problemas de un solo golpe.

Octava. El Ombudsman generalmente puede únicamente recomendar a la autoridad que realice cierta conducta o bien que la modifique o que la deje de realizar; sin tener ningún medio ejecutivo para exigir el cumplimiento de esa resolución. Pero como hemos visto a lo largo de este trabajo, éste no es un obstáculo para que sus resoluciones sean cumplidas ya que goza de autoridad moral y de medios publicitarios que le otorgan una fuerza sui generis. Asimismo, su existencia colabora a que las autoridades respondan con un sentido de mayor responsabilidad a las quejas de los ciudadanos. Por otro lado también se encontraran presionadas a hacer su mejor esfuerzo para que no sean objeto de alguna queja o Recomendación. Así como tratar de mejorar sus prácticas internas antes de que se los sugiera el Ombudsman.

Novena. Aunque la autoridad se niegue a admitirlo, en cierta forma se ve beneficiada para el caso en que se emita un Documento de No Responsabilidad, ya que de esta forma se hace pública su buena labor.

Décima. El Ombudsman funciona como una válvula de escape que permite que las personas liberen su frustración con el sólo hecho de denunciar a una autoridad. Esto se logra, debido a que se tiene la certeza de que contamos con un funcionario que ante todo va a defender el pleno goce de nuestros derechos individuales.

Décima Primera. El Ombudsman cobra cada vez mayor importancia en la escena mundial. La creciente lista de países, provincias, estados, y gobiernos locales que adoptan este sistema indica sus grandes virtudes. Esto se debe a que desde hace tiempo se ha hecho evidente la necesidad de que los Derechos Humanos no se dejen únicamente bajo la protección de una Constitución, de una legislatura, de discursos, proclamações o declaraciones, sino que se cuente con remedios efectivos. Así, el Ombudsman es uno de los remedios que busca preservar el respeto y goce de los Derechos Humanos.

Décima Segunda. En México desde que se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos se han suscitado una serie de debates y controversias sobre su efectividad. La cual queda

probada con los hechos y los resultados. De las 10,244 quejas recibidas en dos años de intensa labor, se han concluido 8,233. Esto aparte de demostrar la eficacia con que se trabaja, pone de manifiesto las constantes y repetidas violaciones a los Derechos Humanos en nuestro país, lo cual no es algo nuevo para nadie; lo que sí ha sido novedoso es ver publicadas las Recomendaciones en los diarios de mayor circulación dirigidas a gobernadores, procuradores, secretarios de Estado y demás servidores públicos. Nadie creyó que esto iba a poder suceder en nuestro país. Es innegable el dejar de reconocer que esto en gran parte se debe al apoyo que por parte del Presidente ha tenido la Comisión Nacional desde su creación y obviamente al prestigio del Doctor Carpizo.

Décima Tercera. Creo firmemente que nuestro país necesitaba contar con un órgano de esta naturaleza que denunciara los abusos por parte de las autoridades, ya que nadie se atrevía a hacerlo, o bien si se hacía no se obtenía ningún resultado, especialmente en materia penal. Lo cual quedó demostrado, ya que los primeros semestres la mayoría de las quejas versaron sobre hechos de tortura, detenciones arbitrarias, negación de justicia, abuso de autoridad, violación a los derechos de los reclusos, entre otras. Esto trajo como resultado que la Comisión Nacional propusiera la adopción de reglamentos internos en los centros de readaptación social, reformas al

Código Penal, al Código de Procedimientos Penales, a la Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura, entre otras.

DECIMA CUARTA. En estos dos años de existencia de la Comisión Nacional, la sociedad y el gobierno hemos logrado grandes avances en la lucha por una mejor protección y defensa de los Derechos Humanos. Sin embargo, cuando se trata de Derechos Humanos nunca se puede disminuir su cuidado. Su mejor defensa es una labor cotidiana y una lucha permanente. Esperemos que así lo entiendan también las Comisiones Estatales para que realicen una labor igual de efectiva que la Comisión Nacional.

Décima Quinta. No podemos dejar de hablar de la gran importancia que tiene que ésta institución se haya elevado a rango constitucional. Este hecho asegura su permanencia y le otorga una mayor independencia. Como vimos en el Capítulo Tercero, en un principio la Comisión Nacional fue creada por Decreto Presidencial como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación; lo cual fue muy criticado ya que era contrario a la naturaleza del Ombudsman. Opino que sólo lejos de perjudicar la independencia en sus resoluciones, vino a darle una mayor autoridad, ya que el único que le podía otorgar la fuerza necesaria era el Presidente de la República. Actualmente, se encuentra estructurada como un órgano descentralizado del Gobierno Federal, de cuyos informes conocerá el Congreso de la Unión y el Presidente de

la República. De la Reforma Constitucional al artículo 102, se desprende la creación de organismos estatales; por lo que la Comisión Nacional únicamente conocerá de asuntos en materia federal excepto de los del Poder Judicial de la Federación. Anteriormente, la Comisión Nacional supervisaba la labor del Poder Judicial tanto federal como local en cuanto a vicios en los procedimientos. Lo que representaba un verdadero beneficio para las partes involucradas en un proceso. Nunca se dió una razón lógica para quitarle esta facultad a la Comisión Nacional, de la cual gozan los Ombudsmen suecos.

Décima Sexta. Es de pensarse que a los tribunales no les gustaba el hecho de verse sometidos a las Recomendaciones que se les estuvieron dirigiendo en muchas ocasiones. Pero así como las autoridades administrativas se encuentran bajo la competencia del Ombudsmen, así también debería acontecer con el Poder Judicial; de lo que se trata es de que se respeten los Derechos Humanos, no de solapar actitudes conocidas por todos. Una buena procuración de justicia y una buena protección a los Derechos Humanos son absolutamente compatibles. Para lograr niveles aceptables de seguridad pública, es necesario tener confianza en las autoridades encargadas de prevenir y perseguir los delitos y esta confianza se fortalece a partir del respeto a los Derechos Humanos. Debemos entender la labor de la Comisión Nacional, como una labor de colaboración y no de enfrentamiento.

Décima Séptima. Podemos decir que nuestra Comisión Nacional se encuentra regulada ampliamente en todos sus puntos por su respectiva Ley y Reglamento; lo que no sucede con la Ley de Instrucción para los Ombudsmen Parlamentarios. Lo cual hace que nos sintamos orgullosos de contar con una institución perfectamente regulada que vela por la protección y el respeto a los Derechos Humanos en nuestro país. Es innegable que todavía falta mucho por hacer en el campo práctico, pero el primer paso está dado al contar con una base jurídica sólida.

Décima Octava. A dos años de distancia de su creación, podemos apreciar la existencia de una institución joven pero ya madura, flexible pero bien estructurada, con personal técnico especializado y una experiencia que parece ser de muchos años. Como lo hemos podido constatar al compararla con el Ombudsman Sueco, el cual lleva más de un siglo de existencia.

Décima Novena. Lo que realmente es alentador es el proceso de educación de la sociedad mexicana respecto a los Derechos Humanos y a la institución del Ombudsman, su interés por ellos y el nacimiento de organizaciones para su defensa. Pienso que no deja de ser necesario que se siga divulgando día a día la labor de esta institución. Así como los medios de acudir a ella, para que de esta forma todos los individuos sepan que cuentan con un órgano que los va a defender contra

las violaciones a los Derechos Humanos, por parte de las autoridades. Ahora con la creación de Comisiones Estatales se va a poder dar una cobertura más directa, pero ésto sólo se logrará si se hace una intensa publicidad de ellas a nivel local.

Vigésima. La Comisión Nacional y las Comisiones Estatales deben continuar trabajando intensamente y cumpliendo con sus obligaciones dentro del nuevo marco jurídico que las rige. Comprometiéndose así, a seguir defendiendo la causa de los Derechos Humanos.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1991.

"Anuario de Derechos Humanos I", Facultad Complutense, Madrid, 1981.

Barrera Graf, Jorge, "La Defensoría de los Derechos Universitarios: análisis legal", La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia, México, UNAM, 1986.

Bexelius, Alfredo, "El Ombudsman de asuntos civiles en Suecia", El Ombudsman, México, F.C.E., 1973.

Bidart Campos, Germán J., Teoría General de los Derechos Humanos, México, UNAM, 1989.

Blom-Copper, Louis, "En defensa de un Ombudsman. El sistema parlamentario de la mancomunidad", El Ombudsman, México, F.C.E., 1973.

Britt, Tornell-Ing, "El Ombudsman para la igualdad de sexos", Actualidades de Suecia, Suecia, Svenska Institutet, num. 290, agosto de 1982.

Burgoa Cribuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, México, Porrúa, 1988.

Campillo Sainz, José, Derechos fundamentales de la persona humana, México, Porrúa, 1982.

Carpizo McGregor, Jorge, ¿Qué es la C.N.D.H.?, México, C.N.D.H., 1991.

Carrera Maldonado, María, "Defensoría de los Derechos Universitarios," Jornadas sobre los Derechos Humanos en México, México, C.N.D.H., 1991.

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

Castán Tobañas, José, "Los derechos del hombre", Revista general de legislación y Jurisprudencia, Madrid, España, 1969.

Castro, Juventino V., Lecciones de Garantías y Amparo, México, Porrúa, 1978.

Diccionario Jurídico Mexicano, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987.

Documentos y testimonios de cinco siglos, Compilación, México, C.N.D.H., 1991.

Díaz Müller, Luis, Manual de Derechos Humanos, México, C.N.D.H., 1991.

Fairen Guillén, Víctor, El Defensor del Pueblo (Ombudsman), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982.

Fix-Zamudio, Héctor, Protección Jurídica de los Derechos Humanos. Estudios comparativos, México, C.N.D.H., 1991.

Frank, Bernard, "The Ombudsman Revisited", Internacional Bar Journal, Estados Unidos de Norteamérica, mayo de 1975.

----- "The Ombudsman and Human Rights", The Administrative Law Review, American Bar Association, Chicago, Estados Unidos de Norteamérica, vol. 22, num. 1, octubre de 1969, pp. 477-481.

García Ramírez, Sergio, Los Derechos Humanos y el Derecho Penal, México, Miguel Ángel Porrúa, 1988.

Lions, Monique, "Los grandes principios de 1789 en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano", Bicentenario de la Revolución Francesa, México, UNAM, 1991.

Lozano, José María, Estudio del Derecho Constitucional Patrio, México, Porrúa, 1987.

Lundvik, Ulf, Comentarios sobre el Ombudsman de asuntos civiles: El Ombudsman, México, F.C.E., 1973.

Madrazo, Jorge, "Los Derechos Humanos en México", Jornadas sobre los Derechos Humanos en México, México, C.N.D.H., 1991.

Martínez Bullé-Goyri, Víctor M., "La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (su contenido)", Bicentenario de la Revolución Francesa, México, UNAM, 1991.

Montiel y Duarte, Isidro, Estudio sobre Garantías Individuales, México, Porrúa, 1983.

Nilsson, Per-Erik, "El Ombudsman defensor del pueblo. ¿O qué?", La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia, México, UNAM, 1986.

Peces-Barba, Gregorio, Derechos Fundamentales, Madrid, 1980.

Rodríguez y Rodríguez, Jesús, Estudios sobre Derechos Humanos, Aspectos nacionales e internacionales, México, C.N D. H., 1990.

Rowat, Donald C., El Ombudsman. El Defensor del Ciudadano, México, F.C.E., 1973.

Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1990.

Terrazas, Carlos R., Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México, México, Miguel Ángel Porrúa, 1991.

Vengas Alvarez, Sonia, Origen y devenir del Ombudsman, México, UNAM, 1988.

Weston, Burns H., "Human Rights", Human Rights Quarterly, Baltimore, Estados Unidos de Norteamérica, vol. 6, num. 3, agosto de 1984.

Legislación Aplicable

- Acuerdo por el se crea la Procuraduría Social del D.D.F.
- Acuerdo del cabildo Municipal de Colima que establece el Procurador de Vecinos.
- Carta de la Colonia de Virginia.
- Constitución de Apatzingón.
- Constitución de Cadix.
- Constitución de México (1824, 1836, 1847, 1857 y 1917).
- Constitución Sueca (1720, 1809 y 1854).
- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.
- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1992.
- Enmiendas a la Constitución de E.U.A.
- Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios.
- Ley de instrucción para los Ombudsmen Parlamentarios.

- Ley de Procuraduría de Pobres.
- Ley del "Riskdag".
- Ley Federal del Consumidor.
- Ley Orgánica de la Anministración Pública Federal.
- Ley Orgánica del D.D.F.
- Ley que crea la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.
- Reglamento de la Defensoría de los Derechos Universitarios.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.
- Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

OTROS:

-Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, C.N.D.H., num. 90/0 a 92/28.

**SINTESIS DEL ESTADO ACTUAL
DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES**

SEMESTRE	TOTAL DE RECOMENDACIONES	→	X	○	⊗	◐	▨	●
1	33	0	3	0	0	3	0	27
2	51	0	2	0	0	15	0	33
3	75	0	1	0	0	45	0	35
4	110	17	0	10	0	73	1	

→ en tiempo de ser contestada

X no aceptada

○ aceptada en tiempo de presentar pruebas

⊗ aceptada sin prueba de cumplimiento

◐ parcialmente cumplida

▨ cumplimiento insatisfactorio

● totalmente cumplida

**RECOMENDACIONES EMITIDAS POR SEMESTRE
Y NUMERO DE AUTORIDADES DESTINATARIAS**

SEMESTRE	TOTAL DE RECOMENDACIONES	TOTAL DE AUTORIDADES DESTINATARIAS	NUMEROS DE LAS RECOMENDACIONES
1	33	42	1/90 a 33/90
2	51	56	34/90; 1/91 a 50/91
3	75	93	51/91 a 125/91
4	110	133	126/91 a 131/91; 1/92 a 104/92
TOTAL	269	324	

INFORME ESPECIAL
22 SEPTIEMBRE 1992

SEMESTRE	TOTAL DE RECOMENDACIONES	TOTAL DE AUTORIDADES DESTITUIDAS	NUMERO
1	33	42	1/90 a 33/90
2	51	56	34/90 1/90 a 50/91
3	75	93	51/91 a 125/91
4	110	133	126/91 a 131/91 1/92 a 104/92

ORGANIGRAMA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

PRESIDENTE

Doctor Jorge Cárpizo McGregor (hasta el 4 de enero de 1993)

CONSEJO

Héctor Aguilar Camín

Juan Casillas García

Carlos Escandón Domínguez

Carlos Fuentes

Javier Gil Castañeda

Oscar González

Carlos Payán Velver

César Sepúlveda

Rodolfo Stavenhagen

Arturo Warman Gray

PRIMER VISITADOR GENERAL

Jorge Madrazo (actual Presidente de la Comisión Nacional)

SEGUNDO VISITADOR GENERAL

Luis Raúl González Pérez

TERCER VISITADOR GENERAL

Luis de la Barra Solórzano

SECRETARIA EJECUTIVA

(Vacante)

SECRETARIO TECNICO DEL CONSEJO

Miguel Sarre Iñiguez

DIRECTORES GENERALES

QUEJAS Y ORIENTACION

Jacobo Casillas Marmol

ADMINISTRACION

Juan Manuel Izabal Villicaña

COMUNICACION SOCIAL

Alfredo Otamendi Monsalve

DE LA PRIMERA VISITADURIA

Héctor Dávalos Martínez

DE LA SEGUNDA VISITADURIA

José Luis Ramos Rivera

DE LA TERCER VISITADURIA

Laura Salinas Beristain

DE LA SECRETARIA EJECUTIVA

Braulio Ramirez Reynoso

COORDINADOR DE SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

Ricardo Méndez Silva

COORDINADOR DE ASESORES

Fernando Cano Valle