

321
28



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“ EL OMBUDSMAN
EN MEXICO ”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

GARCIA

ROMERO

RAFAEL



MEXICO, D. F.



1995

FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

OF. SCA/086/95.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.


P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero RAFAEL GARCIA ROMERO inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "EL OMBUDSMAN EN --- MEXICO", bajo la dirección de la Licenciada Claudia Leti--- cia Ortega Medina, para obtener el grado de Licenciado en --- Derecho.

La Licenciada Ortega Medina en oficio de esta fecha me manifiesta haber aprobado la referida tesis; por lo que con --- apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente --- Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebra--- ción del Examen Profesional del citado compañero.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.D., marzo 14 de 1995.


DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO.

P R E S E N T E.

Distinguido Doctor:

Por medio de la presente me permito informar que he dirigido completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "EL OMBUDSMAN EN MEXICO", elaborada por el pasante en Derecho RAFAEL GARCIA ROMERO la cual denota en mi opinión, una exhaustiva investigación que reúne los requisitos que establecen -- los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria D.F, marzo 14 de 1995.

LIC. CLAUDIA L. ORTEGA MEDINA
PROFESORA ADSCRITA AL SEMINARIO
DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO.

DEDICATORIA ESPECIAL

A mis padres DOMINGO ALFONSO GARCIA HUERTA Y MARIA GUADALUPE ROMERO DE GARCIA, por el apoyo, comprensión y consejos que me proporcionaron para lograr la culminación de mi carrera, así como por su trabajo, honestidad, y gentileza para nuestra familia.

DEDICATORIA

A mis hermanos, especialmente a GILBERTO, por ser uno de los pilares de mi familia y por el apoyo que nos ha brindado.

DEDICATORIA

Al Licenciado JESUS ESTEVEZ CRUZ por el apoyo, consejos y amistad que me ha brindado para poder ser, a futuro, un profesionalista.

DEDICATORIA

A mis amigos MANUEL UGALDE ARREDONDO, RICARDO FLORES MARTINEZ Y JOSE ANDRES GALINDO JUAREZ, por su invaluable ayuda y apoyo desinteresado.

AGRADECIMIENTO ESPECIAL

A la Licenciada en Derecho
CLAUDIA LETICIA ORTEGA MEDINA
por su apoyo y valiosa
colaboración para la
realización del presente
trabajo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

A la Facultad de Derecho y a todos
y cada uno de mis profesores.

I N D I C E

EL OMBUDSMAN EN MÉXICO

	Pág. No.
INTRODUCCION.....	1

CAPITULO I

LOS DERECHOS HUMANOS

A) Concepto de los Derechos Humanos	3
B) Clasificación de los Derechos Humanos	10
C) Origen de los Derechos Humanos	12
D) Antecedentes de los Derechos Humanos	15
I. Los Derechos Humanos en Inglaterra	15
II. Los Derechos Humanos en Estados Unidos de Norte América	16
III. Los Derechos Humanos en Francia	18
IV. Los Derechos Humanos en España	20
V. Los Derechos Humanos en México	22

CAPITULO II

EL OMBUDSMAN

A) Origen del Ombudsman	29
B) Antecedentes	31
C) Características	35

I. Independencia	
II. Naturaleza apolítica	
III. Accesible	
IV. Ausencia de facultades coercitivas	
V. Publicidad de la Institución	
VI. Autoridad moral del Ombudsman	
VII. Es imparcial	
VIII. El Ombudsman es autónomo	
IX. El procedimiento de oficio o a petición de parte	
D) Facultades	39
E) Obligaciones	42

CAPITULO III

LA INSTITUCION DEL OMBUDSMAN EN EL DERECHO COMPARADO

A) El Ombudsman en España	45
B) El Ombudsman en Alemania	50
C) El Ombudsman en Noruega	52
D) El Ombudsman en Inglaterra	55
E) El Ombudsman en Francia	59

CAPITULO IV

LAS INSTITUCIONES PROTECTORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO

A) Antecedentes	62
-----------------	----

I.	Ley de Procuradurías de Pobres de 1847	
II.	La Defensoría de los Derechos Universitarios	
III.	Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes de 1988	
IV.	Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal de 1989	
B)	La Comisión Nacional de Derechos Humanos	74
I.	Ubicación del Precepto en el ámbito Constitucional	
II.	Naturaleza Jurídica de la Comisión de Derechos Humanos	
III.	Antecedente inmediato de la Comisión Nacional de Derechos Humanos	
IV.	Similitudes y diferencias entre el Ombudsman y la Comisión Nacional de Derechos Humanos	
C)	Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su Ley Orgánica	81
I.	Definición y atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos	
II.	Incompetencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos	
III.	Estructura organizativa de la Comisión	
a)	El Presidente	
b)	El Consejo	
c)	La Secretaria Ejecutiva	
d)	Visitadores Generales	
IV.	Procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos	
V.	Acuerdos y Recomendaciones	
VI.	El recurso de queja y de impugnación ante la comisión	

CONCLUSIONES..... 91

BIBLIOGRAFIA..... 101

I N T R O D U C C I O N

El presente estudio, parte del análisis de las distintas clasificaciones de los derechos humanos las cuales coinciden en su esencia, a pesar de las diversas corrientes filosóficas que las han emitido, así como las distintas connotaciones adoptadas por las legislaciones de los países de acuerdo a su propio contexto social.

Se busca igualmente conocer el origen de los derechos humanos a través del tiempo, en algunos países, principalmente en Inglaterra, Estados Unidos, Francia y México, así como los orígenes de la institución del Ombudsman primeramente en Suecia como representante de la sociedad en contra de la violación de los derechos humanos por las autoridades y la administración estatal, los antecedentes y características clásicas que han permitido dar trascendencia a dicha institución.

Se pretende realizar un breve estudio de la institución del Ombudsman en el derecho comparado, las diversas formas de nombramiento por los órganos constituidos, así como sus funciones, alcances y limitaciones en relación con otros organismos y la clase de recomendaciones que emiten.

Es necesario también conocer los antecedentes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en nuestro país, puesto que distintos órganos o instituciones en México han pretendido proteger los

derechos humanos, culminando con la máxima creación del organismo a nivel nacional con lo cual se pretende dar la protección requerida a las personas que se encuentran en nuestro país ante la creciente violación de los derechos humanos por las autoridades y la incontrolable burocratización en México.

Por tales motivos, después de reflexionar sobre los derechos humanos nos resulta interesante conocer su significado los organismos o instituciones que los protegen en algunos países a nivel local, su funcionamiento y características al igual que conocer la institución del Ombudsman que ha tenido trascendencia a nivel universal, y al mismo tiempo investigar qué instituciones u órganos protegen los derechos humanos.

CAPITULO I
LOS DERECHOS HUMANOS

CAPITULO I

LOS DERECHOS HUMANOS

A) CONCEPTO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Al abordar el tema de los derechos humanos, objeto de nuestro estudio, nos encontramos que algunos estudiosos del derecho han emitido diversas connotaciones al respecto; en cuanto al enfoque concebido, ya por el contenido o por la forma en la que se expresan. Sin embargo, podemos definir a los derechos humanos a fin de plantear un punto de partida en base al cual buscaremos seguir el desarrollo del conjunto de prerrogativas, que conforman la personalidad del individuo de la siguiente manera:

" Los derechos humanos son las facultades que los hombres tienen, por razón de su propia naturaleza, del origen de las cosas y del ambiente en que viven, para conservar aprovechar y utilizar libre pero lícitamente, sus propias aptitudes, su actividad, y los elementos de que honestamente puede disponer, a fin de lograr el bienestar y progreso personal, familiar y social ". (1)

También podemos definir a los derechos humanos tomando como base el concepto descriptivo que emite Herrero Ortiz al señalar que

los derechos humanos: "Son un conjunto de normas consagradas en el texto constitucional, en las que concurren de una manera armoniosa, principios filosóficos, políticos, económicos, culturales, etc., con la finalidad de proporcionar al gobernado una existencia y convivencia pacífica, próspera y digna sobre la tierra, cuyo disfrute se encuentra debidamente asegurado mediante el juicio de amparo ". (2)

Los derechos humanos son inalienables e inherentes a los seres humanos, siendo fundamento de la justicia, la libertad y la paz en el mundo entero.

Sin embargo, para poder comprender el origen de los derechos humanos, es necesario conocer su naturaleza jurídica por lo que existen dos corrientes que han pretendido explicar el origen de estos: El Iusnaturalismo y el Positivismo.

El Iusnaturalismo establece que la persona humana es poseedora de ciertos valores inherentes que la norma jurídica sólo se limita a consagrar en los ordenamientos legales. Es decir, son derechos que son por naturaleza del hombre estando por encima de cualquier legislación escrita o reglamento puesto que no se pueden abolir.

La corriente naturalista establece que el derecho natural impera sobre el derecho positivo "Partiendo de que el Derecho Natural consiste en un ordenamiento universal deducido de la propia naturaleza humana, de ahí se derivan derechos naturales como derechos que ostenta la persona como reflejo subjetivo de un orden

(2) Herrera Ortiz, Margarita. Manual de Derechos Humanos. Ed. Pac. México, 1985. p.11.

normativo natural no en derecho positivo. Pero, además, esos derechos naturales son anteriores y superiores al Derecho positivo y por tanto, inalienables" .(3)

Para el positivismo, los derechos humanos son aquellos que vienen dados por la ley, con base en la investigación científica y en la razón, ya que si no están consagrados en la ley no son derechos. Por tal motivo, podemos señalar que los derechos humanos son reconocidos y tienen validez siempre y cuando se encuentren consagrados en una norma jurídica de Derecho Positivo ya que si no existe dicho reconocimiento, estamos en presencia de valores, intereses, objetivos o deseos humanos que pueden ser importantes o no.

En consecuencia, podemos señalar que el Iusnaturalismo pretende ocupar la supremacía de los derechos humanos por encima del derecho positivo; sin embargo, el Iusnaturalismo puede adjudicarse la supremacía desde el punto de vista ético o moral, pero en ningún caso existe superioridad jurídica ya que no podemos pensar que el derecho natural sea derecho, puesto que no cuenta con las mismas características que tiene el derecho positivo y menos que sea superior al mismo, puesto que si los derechos humanos no están reconocidos y amparados por un ordenamiento jurídico, su existencia plena garantizada legalmente no habrá tenido lugar.

13. Llanusa, Emilio. *Teoría de la Justicia y los Derechos Humanos*. E. Debate. México, 1984. p. 46.

Por otra parte, los diversos tratadistas no se han puesto de acuerdo para adoptar una connotación unánime de los derechos humanos, por lo que podemos apuntar que las diversas formas de designar a los derechos individuales coinciden en cuanto a su contenido.

En México la protección de los derechos humanos se encuentra regulada en la parte dogmática de la Constitución Política Mexicana en sus artículos 1 al 29, estableciendo en su artículo primero la denominación de los derechos humanos, denominando las garantías individuales señalando que: "Art. 1.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución ..."

Así como en México le damos la denominación de garantías individuales a los derechos humanos se le ha dado una connotación distinta a los mismos a través de la historia en los distintos países, por lo que podemos listar algunas denominaciones de los derechos humanos siendo las siguientes: "a) derechos del hombre; b) derechos de la persona humana; c) derechos humanos; d) derechos individuales; e) derechos subjetivos; f) derechos públicos; g) derechos fundamentales; h) derechos naturales; i) derechos innatos; j) libertades públicas; k) derechos constitucionales". (4)

Con el anterior listado observamos que la connotación de los derechos humanos ha sido distinta en los países puesto que se

4) ELLER Campes, German. Teoría General de los Derechos Humanos. Ed. P.N.A.M. Instituto de Derecho y Justicia. C.A. B.A.B. México, 1975 p. 172.

conceptualiza conforme a su propio contexto social y a su propio orden jurídico.

Hemos señalado una diversa interpretación del concepto: derechos humanos, a través del tiempo tanto en el aspecto teórico como en el ámbito práctico. Sin embargo, la Declaración de 1948, emitida por la Organización de las Naciones Unidas, nos permite formarnos una imagen clara, concreta y que utilizaremos para esbozar los aspectos filosóficos, jurídicos y sistemáticos del objetivo del presente estudio.

Los derechos humanos, desde el punto de vista filosófico, ofrecen una perspectiva rica en vertientes y posibilidades, que justifican la incesante aportación de pensadores que a partir de la conciencia de que la persona humana es un fin en sí mismo, han emitido ideas, conceptos y definiciones que buscan dar cuerpo, contenido y significado a lo que llamamos dignidad.

Según el diccionario de la lengua española "dignidad" significa: "excelencia, realce, gravedad y decoro de las personas en la manera de comportarse".(5)

Por tal motivo, la protección a la dignidad de la persona humana es una exigencia ontológica, es decir, inherente e inmutable a la propia naturaleza del ser humano. Sin embargo, a pesar de la universalidad e inmutabilidad de estas concepciones, ha sido necesario enmarcarla dentro de un contexto histórico determinado,

(5) Diccionario de la Lengua Española. 1977. Real Academia Española. Edición de 1977. España-Catón. Madrid, España, 1977.

congruente, acorde a las necesidades e idiosincrasia de cada individuo.

Esta forma de concebir los derechos humanos dá origen a su incorporación en normas de carácter jurídico creando los derechos subjetivos del individuo, como parte integrante de él. No se regulan aspectos internos del individuo, es decir, su libertad de creencia religiosa, política o cualquier otro ámbito, sino la conducta externa que permite proteger a la persona humana de manera real, práctica y concreta a través del derecho positivo de un país.

Después de la breve explicación del aspecto filosófico de los derechos humanos iniciaremos el análisis jurídico de los mismos en una forma suscita, lo cual nos permitirá alejarnos un poco del deber ser y adentrarnos en el término técnico con que el Derecho identifica al hombre, es decir, el de persona física, a quien el Estado por medio de su ordenamiento jurídico le reconoce personalidad jurídica, es decir, ser sujeto de derechos y obligaciones.

Por ende, el reconocimiento de los derechos humanos por el Estado implica una obligación positiva para él mismo de proteger los atributos que confieren dignidad a la persona física. Garantizando el Estado el cumplimiento de los derechos a través de la incorporación en su ordenamiento jurídico positivo pudiendo ser en una ley ordinaria o en su Carta Magna.

La sistematización de los derechos humanos ha sido dada por los especialistas, en razón de diversos criterios, para evitar caer en discusiones doctrinarias y siguiendo una línea en congruencia con el presente estudio adoptaremos la clasificación emanada de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, según la resolución del día 16 de diciembre de 1966.

La clasificación aludida establece derechos económicos, sociales y culturales siendo un documento que consta de cinco partes y que contiene 31 artículos.

Los derechos económicos se inspiran en el principio universal de que todo pueblo puede disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales procurando la justa distribución de la riqueza.

Los derechos sociales tutelan cuatro aspectos esenciales: el aspecto laboral, que busca proteger a la persona, su trabajo y las condiciones mínimas referentes al salario, seguridad, vacaciones, derechos de huelga, etc. El segundo aspecto contempla el aspecto familiar por ser el elemento esencial de la sociedad. El tercer aspecto es el derecho a la salud que tiene como objeto establecer sistemas adecuados para conseguir el más alto nivel posible de salud física y mental y el cuarto aspecto contempla lo referente a la educación.

En lo referente a los derechos culturales se resumen en tres derechos básicos:

- a) Participación en la vida cultural.

b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones.

c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le corresponden por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autor.

Sólo nos resta indicar que los derechos humanos son propios de todo hombre sin importar diferencias de raza, sexo, color, idioma, religión, condición social o posición económica. Sin embargo, pueden darse casos excepcionales donde la nacionalidad limita el ejercicio de los derechos políticos para los nacionales de un Estado.

B) CLASIFICACION DE LOS DERECHOS HUMANOS

"Hoy en día en el régimen democrático, se hace clásicamente una división tripartita de los derechos humanos, los derechos civiles o individuales Stricto Sensu: a) (libertad, igualdad, seguridad, propiedad, etc.); b) los derechos políticos cuyo ejercicio pertenece a los ciudadanos (Sufragio, elegibilidad, petición) y c) los derechos sociales que aparecieron en las leyes fundamentales desde hace medio siglo y que se resuelven en prestaciones del Estado".(6)

La anterior clasificación, se entiende actualmente sin dificultad alguna, no obstante, es el producto de una evolución decantada lentamente a través de XX siglos de cultura occidental.

6. Caballero, Alicia Zadora, (pérez), García Martínez, Rodrigo y otros. Evolución de los Derechos Humanos, vol. I, N.A.M. Dirección General de Publicaciones, México, 1974, p.480.

Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla la clasificación que hemos señalado en el párrafo inicial, en virtud de que contiene disposiciones que protegen tres aspectos señalados en la clasificación aludida como son: derechos civiles, políticos y sociales.

La parte dogmática de nuestra Constitución regula del artículo 1 al 29, casi la totalidad de las garantías civiles y políticas, sin embargo, en la parte orgánica concretamente de su artículo 41, se desprenden las que contemplan el aspecto del sufragio y por ende políticas, sin olvidar el artículo 123 ya que la parte orgánica regula una de las garantías insoslayable en la época contemporánea, como son los derechos del trabajador.

Es así que podemos esbozar en forma suscinta la clasificación de los artículos de nuestra Constitución de la siguiente manera:

Las garantías sociales se encuentran comprendidas en los artículos 27 y 123 que contemplan la regulación de la tenencia de la tierra el trabajo y previsión social, respectivamente, las garantías políticas en los artículos 6, 7, 8, y 9 que consagran el derecho de libertad de prensa, el derecho de manifestación de las ideas, el derecho de petición y la libertad de reunirse o asociarse respectivamente, e indirectamente en el artículo 41 de nuestra Constitución; por eliminación del artículo 1 al 28 de nuestra Carta Magna independientemente de los artículos ya mencionados se encuentran las garantías de libertad, igualdad, seguridad y

propiedad, ya que el artículo 29 es un estado de excepción que previene la eventual suspensión de garantías individuales en los casos de emergencia señalados en el propio concepto constitucional.

C) ORIGEN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Para hablar de los derechos humanos necesariamente tenemos que conocer sus orígenes y sus antecedentes desde las épocas más remotas, para entender en forma cabal no sólo su concepto sino incluso, algún intento de clasificación.

Es evidente que en algunos pueblos de la antigüedad eran desconocidos los derechos humanos. Sin embargo, desde el quinto milenio antes de Cristo pueblos de Oriente como Caldea, Siria y Palestina declaraban de origen divino a su soberano que gozaba de poder absoluto sobre sus súbditos, sin que el pueblo tuviera más valor que el propio material humano consagrado al mito del Dios Rey.

En Babilonia en su célebre código de Hammurabi, no se consagraron garantías en favor de los gobernados quienes estuvieron a expensas de la voluntad de las autoridades.

El pueblo Hebreo dió un paso importante, instituyendo la garantía de audiencia que se tramitaba ante el Tribunal del Sanedrín y tan sólo podían ventilarse controversias entre los miembros del pueblo judío.

Posteriormente distinguimos dos Ciudades-Estado prominentes en Grecia, Esparta y Atenas. Se conforma en la sociedad Griega una división entre hombres libres y esclavos, sin existir ordenamiento jurídico alguno que protegiera los derechos del hombre del elemento básico de su organización política: el individuo libre.

Siglos más tarde encontramos en Roma la Ley de las Doce Tablas que contenía disposiciones de carácter civil, penal, político y religioso, sin limitación al poder del monarca.

"Aunque la aplicación práctica del concepto de individuo libre sea restringida, la Ley de las XII Tablas, como subraya Bonfante, no deja de reflejar un espíritu de libertad, ya que asegura a cada individuo la libertad, la propiedad y protección de sus derechos".(7)

Característico de la cultura Romana, es la figura del Pater Families, titular de los derechos en la sociedad romana, quien ejercía la patria potestad sobre todos los miembros de su familia, es decir, tenía plenos derechos sobre su esposa, hijos y sobre todo en los esclavos.

En el período de la Edad Media va desapareciendo paulatinamente el poder del monarca dando paso a la creación de la poliarquía feudal se asoció a la idea de propiedad y jerarquía". El vasallo sólo aceptaba la soberanía de su señor feudal, y cumplía con las obligaciones nacidas del contrato sinalagnámico de feudo; en cambio desconocía totalmente la soberanía del rey...".(8)

7. Bonfante, G. La Ley de las Doce Tablas, Esparta y Atenas. (B. cit. p. 48).

8. Bonfante, G. La Ley de las Doce Tablas, Esparta y Atenas. (B. cit. p. 48).

En este contrato "sinalagmático" se contemplaban aspectos económicos y de seguridad (militar) recíproca, con omisión total de algún deber o compromiso que implicara el reconocimiento de los derechos humanos.

Más adelante, en el siglo XVII la restauración del poder absoluto en provecho de la Monarquía dió como resultado que el poder legislativo radicara en el rey y admita como única limitación la propia religión a través de la Iglesia. Existió un despotismo total en detrimento de la aparición de los derechos del hombre.

Los excesos del siglo XVII originaron que en el siglo XVIII se iniciara la decadencia religiosa dando paso a la exaltación de la libertad como derecho natural derivado del hombre mismo.

Sin embargo, la libertad y justicia que reclamaban los individuos florecería mediante la creación de ordenamientos jurídicos que regulan los derechos del hombre, sólo a través de distintos movimientos sociales que impusieron estas ideas para las diversas sociedades logrando establecer como exigencia que: "El régimen político ideal será pues, el que consagre y proteja los derechos humanos. Esta concepción fué la que inspiró la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, cuyo contenido fué poco a poco adoptado por el mundo occidental".(9)

Los defectos de los regímenes autoritarios, surgidos en el siglo XVIII, propiciaron la aparición de las doctrinas liberales que, a su vez, incurrieron en el abuso del dejar hacer, dejar pasar

originando a finales del siglo XIX y a principios del XX, las doctrinas sociales. En realidad no tratan de suprimir la idea del derecho natural, sino substituir un concepto liberal por un concepto social.

D) ANTECEDENTES DE LOS DERECHOS HUMANOS

De los datos obtenidos como resultado de la presente investigación se desprende, que el origen de los derechos humanos siguió una trayectoria histórico-social, lógica y paralela a la evolución del individuo en la sociedad. El afán de transformar la calidad de vida en la sociedad permitió crear instrumentos que por su trascendencia e idoneidad redundarían en el reconocimiento y aceptación expresa de algunos valores del ser humano que adquieren un especial significado.

I.- LOS DERECHOS HUMANOS EN INGLATERRA

El primer antecedente que encontramos en Inglaterra de los derechos humanos es la Carta Magna de Juan sin Tierra de 1215 la cual contenía una serie de derechos únicamente para las clases privilegiadas ya que "Ese ordenamiento tiene 79 capítulos, que expresan los derechos garantizados por el poder real al clero, a los barones, a los hombres libres y a las comunidades, derechos que se han transmutado en libertades consagradas a las constituciones modernas de los países de régimen democrático".(10) Siendo considerada como la piedra angular de las libertades inglesas.

(10) Eadsch, Luis. Ob. cit. p. 46.

Esta declaración fué firmada el 24 de mayo de 1215, consagrando dentro de ella derechos tales como la libertad total de la iglesia, la prohibición de coartar las costumbres, el derecho consistente en que ningún hombre libre podrá ser arrestado, expatriado o expropiado, sin juicio ante sus pares y según la ley de su comunidad, es decir, el Common Law en el que se reconocía la libertad personal, la propiedad, la audiencia o defensa.

II.- LOS DERECHOS HUMANOS EN ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMERICA

En Estados Unidos encontramos la Declaración del Congreso que representaba a las doce colonias de Norte América de fecha 14 de octubre de 1774, afirmando los derechos inmutables a los habitantes de esas latitudes.

Dos años después se hizo la Declaración de los derechos de Virginia; se trata de una ley que será reconocida universalmente, a diferencia del conocimiento más restringido de la Declaración anterior. Se mencionaban la libertad de conciencia, propiedad, reunión, prensa, etc., es evidente en esta declaración la influencia de las corrientes filosóficas económicas predominantes de la época, es decir, del pensamiento de Rousseau y Locke, motivo por el cual a continuación comentaremos algunas secciones de dicha Declaración:

La sección 1 y 2 afirman la igualdad natural de los individuos y la existencia de derechos innatos que ninguna sociedad puede ignorar, así como que todo el poder deriva del pueblo. En la sección

3 y 7 declaran que el gobierno se instituye para el provecho común y la comunidad tiene el derecho inalienable de reformarlo, modificarlo o abolirlo en la forma que juzgue más conveniente.

En la sección 8 se declara la garantía de seguridad del individuo en materia procesal y en la sección 9 y 10 se amplían las garantías de igualdad y respeto a la persona y domicilio. Se sigue desplegando con generosidad el deseo de proteger áreas de actividad humana inclusive las referentes al ámbito espiritual como es la religión, según consta en la sección 16 de la propia Declaración".(11)

"Después de la Independencia de Norte América el Congreso expidió la Constitución de 1787, la cual no tuvo declaraciones sobre los derechos humanos, sin embargo, posteriormente se le hicieron reformas "enmiendas" siendo la enmienda V del año de 1791 la que establece el inicio de algunos derechos humanos estableciendo que "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sin el debido proceso legal". (12)

Sin duda la emancipación de Norte América influyo en la Francia revolucionaria, para la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, por esto, las colonias americanas tienen el mérito de haber creado instituciones nuevas que se incorporaron al derecho positivo, dándole, por otro lado Francia el matiz filosófico y doctrinal para el sustento de dichas

(11) Mendez, Dulce María; Pacheco, Erasmo y otros. Derechos Humanos y Testimonios de Cinco Siglos. CNDH. Colección Manuales de México. 1991/94. Compilación. p.p.19,20.

(12) Madritch, Lulu. Op. cit. p.46

instituciones de las cuales prevalecen conceptos aún en la actualidad vigentes, como la libertad, igualdad y nación, etc.

III.- LOS DERECHOS HUMANOS EN FRANCIA

Debido a la realidad política y social predominante en Francia en el siglo XVII, que acusaba tiranía, despotismo, arbitrariedad y graves afrentas a la dignidad humana como resultado de la monarquía absoluta, se dió inicio al movimiento revolucionario culminando con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 originando la transformación económica, política y social. Sin embargo, esta Declaración fué precedida por algunos sucesos políticos, entre los que encontramos la convocación a los llamados Estados Generales por el rey hasta el llamado juramento de la llamada Declaración en la Asamblea Nacional.

En este movimiento social algunos de los ciudadanos franceses que eran los más, más que los menos; no comprendían la magnitud y la importancia del mismo pero todos estaban unidos para lograr un ideal, consistente en alcanzar la libertad, la igualdad y la fraternidad de su pueblo.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, trajo consigo un nuevo ideal democrático, tomando a la democracia como un sistema de gobierno afirmando que el origen del poder público y su fundamental sustento es el pueblo, la libertad

individual así como la soberanía que estaba contemplada en el artículo 3 que establecía que "El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún cuerpo, ningún individuo puede ejercer una autoridad que no emane de ella expresamente".(13)

En consecuencia la declaración impone una limitación al poder del monarca un principio que es precedente fundamental en la independencia de los países latinoamericanos, entre los que encontramos la libertad, la igualdad jurídica, la seguridad, la libertad del pensamiento, y la separación de poderes.

Dicha declaración estaba conformada por 17 artículos que contenían los principios fundamentales con los cuales el hombre podía vivir y convivir en la sociedad entre los que a saber son:

Del artículo 1 al 4 regulan el principio de igualdad, libertad, el de soberanía y el de respeto a los derechos de los demás. Del artículo 5 al 8 se establecía que la ley, se aplicaría a los casos concretos y las sanciones se aplicarían conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho de que se trate.

El artículo 9 establecía que una persona era considerada inocente hasta en tanto no fuera declarado culpable por la autoridad competente. El artículo 10 y 11 establecían la libertad de opinión, la libertad religiosa, la libertad de escribir y la libertad de prensa.

Del artículo 12 al artículo 15 se establecía la necesidad de contar con una fuerza pública, la forma de sostenerla y la facultad

(13) Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Edic. Conmemorativa. Sria. de Gobernación. México, 1989. p.13

de pedir cuentas a la administración pública y por último los artículos 16 y 17 consagraban los principios de separación de poderes y el de propiedad.

La declaración no fué un ordenamiento de tipo constitucional, ya que no organizó al Estado francés, pero sirvió de modelo a los diferentes códigos políticos que rigieron la vida de Francia.

Con la anterior reflexión podemos concluir que los derechos humanos florecieron en Francia, a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en virtud de que es el primer país que incorpora estos principios en su derecho positivo, con el objeto de fundar instituciones que le permitieran obtener la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre.

IV.- LOS DERECHOS HUMANOS EN ESPAÑA

Para poder hablar de los derechos humanos en España es necesario conocer sus antecedentes en épocas anteriores, por tal motivo encontramos que en la Edad Media no existió ninguna institución que protegiera los derechos fundamentales del hombre, ante todo porque las gentes de tal época no tenían ninguna idea de vida política que se pueda homologar a la nuestra y por que bien, si había declaraciones de derechos, estas no pasaban de ser texto legal, que en muchos casos carecía de aplicación.

En la edad media la sociedad estaba fragmentada en jerarquías las cuales tenían sus propias características, no sólo

estamentales, sino también institucionales, existiendo una división entre el rey, los señores feudales y los representantes de la iglesia, originando que la actividad de los individuos se sujetara a normas de carácter local y contractual, ya que en los diversos reinos acogidos bajo el nombre de España existieron diversas formas de convivencia originándose la vida colectiva de acuerdo a las ideas locales propias de cada provincia.

Por tal motivo, algunas declaraciones emitidas por algunas provincias en favor de los derechos del hombre no beneficiaron en forma igualitaria al conjunto de las mismas, por lo que en algunas provincias entre las que encontramos a Castilla, las diferencias sociales eran palpables reflejándose en leyes y fueros que privilegiaban no sólo a los nobles sino también a los habitantes de esa ciudad y por otro lado, las personas que vivían en las aldeas y en el campo y los que no tenían casa en la ciudad vivían en forma inferior a los habitantes de ésta.

En el sistema medieval en España no existían garantías concretas o derechos que se derivaran de la personalidad de cada individuo, sin embargo, existe el derecho de subsistir y el derecho a la vida aunque no sea en forma expresa.

En España en la época medieval el individuo sólo encontraba protección en base al rango social al que pertenece y de las propias categorías sociales. Por lo anterior podemos resumir que en España, no existió durante la Edad Media, un cuerpo bien definido de los

derechos humanos, hasta en épocas posteriores en las que poco a poco se fueron incluyendo los derechos hasta el año de 1978 en que se incorporó el Defensor del pueblo figura que fué creada para llevar a cabo la protección de los derechos humanos en España.

V.- LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO

En la época prehispánica las tribus que habitaban nuestro país estaban organizadas en base al sistema de la monarquía, en el que el monarca que gobernaba, era hasta cierto punto absoluto, por lo que en este régimen no se puede hablar de garantías o derecho alguno.

En la época colonial predominó el sistema imperativo en detrimento de las garantías individuales, sin embargo, como nos dice el Dr. Juventino V. Castro "Que no es posible ignorar que en la época de la Nueva España surge el régimen de la llamada encomienda, que partiendo de las denuncias sobre el maltrato que recibía la población indígena por parte de los españoles" trató aparentemente de resolver tales abusos creando una institución a cargo de los españoles "pretendiendo supuestamente resolver ese abuso creando una institución aparentemente muy noble y protectora que finalmente desembocó en una violación mayor, pero es de hacerse notar la creación de una institución jurídica protectora de desamparados marginados que indica un espíritu humanista de defensa".(14)

Lo anterior tiene como principal objetivo el respeto a la dignidad humana de la clase desvalida; sin embargo, fué distorsionada sirviendo para sustraer las tierras a los indígenas

(14) Castro, Juventino V. El nacimiento del Sistema Constitucional Mexicano, Ensayos Constitucionales. Ictea Universitarios. Mexico, 1977. p.163.

colocándolos en una situación infrahumana equiparable a los animales, dando origen a las leyes de las Indias a petición de algunos monjes entre los que encontramos, la figura del Fraile Bartolomé de las Casas, quien protegió a los indios de los abusos, de la crueldad y de las injusticias de los conquistadores puesto que eran considerados entes carentes de razón considerándolo padre de los indios, elaboró algunas cartas en las que exigió el respeto a la voluntad nacional, condenó la rapiña y elaboro un memorial en el año de 1595 en favor de los indios en el que manifiesta el abuso de los conquistadores, las vejaciones y los atropellos cometidos en contra de los indios.

Con lo anterior observamos que antes de la independencia de México, existió en nuestro país un marcado despotismo, crueldad e injusticia en contra de sus habitantes, así como la limitación de los derechos de los criollos, siendo este el móvil para dar inicio a una nueva corriente ideológica culminando con el movimiento independentista de 1810 con el objeto de lograr el respeto a los derechos fundamentales de los habitantes de nuestro país teniendo como pilares la libertad y la igualdad, principios que indudablemente fueron tomados de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

En el año de 1810 se inició el movimiento independentista en nuestro país, teniendo como precursor a Don Miguel Hidalgo y Costilla quien enarboló los ideales de la independencia, abolió la

esclavitud y además pretendió sentar los principios para lograr una causa social. Don Miguel Hidalgo emitió un Bando con el cual abolía la esclavitud y el pago excesivo de gabelas conteniendo las siguientes declaraciones:

"Primera.- Que todos los dueños de los esclavos deberán dar la libertad dentro del termino de diez días o pena de muerte que se le aplicara por trasgresión de este artículo.

Segunda.- Que para lo sucesivo la contribución de los tributos respecto de las castas que los pagan excepción que a los indios se les exija.

Tercera.- Que en todos los negocios judiciales, documentos, escrituras y actuaciones, se haga uso de papel común, quedando abolido el sello.

Cuarta.- Que todo aquél que tenga instrucciones en el beneficio de la pólvora puede elaborarla sin más pensión que la de preferir al gobierno en las ventas para uso de sus ejércitos, quedando igualmente libre todos los simples de que se compone.

Y para que llegue a noticias de todos y tenga su debido cumplimiento se publique por bando en esta capital y demás ciudades, villas y lugares conquistados remitiendo el competente numero de ejemplares a los tribunales y observancia, dado en la ciudad de Guadalajara a 6 de diciembre de 1810 - Hidalgo Generalísimo de América - por mandato de la S.A. Lic. Ignacio López Rayón. Secretario". (15)

Más tarde, en el año de 1814, Don José María Morelos y Pavón, otro de los precursores de la independencia trata de organizar jurídica y políticamente al país convocando a un congreso, instalado en Chilpancingo, el 14 de septiembre de 1813 e integrado por 6 diputados que designó Morelos y por 2 diputados de elección popular.

En la sesión inaugural, Morelos dió lectura a su obra denominada "Los Sentimientos de la Nación" conformada por 23 artículos que contenían los principios de la abolición de la esclavitud, igualdad ante la ley, la proscripción de la tortura, la protección de los derechos humanos así como los principios de soberanía y el de división de poderes.

El Congreso aprobó Los Sentimientos de la Nación y elaboró el Acta de Independencia de México, con lo cual quedaba rota para siempre y disuelta la dependencia del trono español.

Sin embargo, Morelos fué fusilado en 1815 sin entrar en vigor su Constitución, llegando al año de 1822, en el que se nombra Iturbide, emperador, siendo derrocado y convocando al Congreso Constituyente para llevar a cabo la elaboración de una nueva Constitución.

En el año de 1824 se aprueba una nueva Constitución con el título de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, siendo firmada el día 24 de octubre del mismo año; publicada al día siguiente por el ejecutivo.

Esta Constitución no podía ser revisada hasta el año de 1830 entrando en vigor hasta el año de 1838, de tal modo que la Constitución permaneció sin alteraciones hasta su abrogación. "Esta Constitución influye fundamentalmente en el llamado Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, de 28 de mayo de 1823, formulada por un Congreso que se citó como constituyente y que solamente fué aceptado como convocante y formado por diputados provinciales del nuevo país".(16)

La Constitución de 1824 no tiene ningún capítulo especial en el cual se enumeren garantías que reconozcan a las personas frente al Estado General y los funcionarios públicos en lo particular.

Sin embargo, del artículo 153 al 161 se regulaba el derecho a la libertad de pensamiento, el derecho de prensa, la prohibición de la tortura en los procesos del orden criminal y algunos otros. Como hemos observado, esta Constitución contenía escasos preceptos que regularan los derechos del hombre o garantías individuales.

Posteriormente encontramos las bases constitucionales de 1835 que omitieron garantizar los derechos del hombre hasta llegar al año de 1836, fecha en la que se lleva a cabo la creación de las siete leyes instaurando la República Centralista, consagrando en la primera de estas algunos derechos entre los que encontramos la "Libertad personal, la propiedad, la seguridad del domicilio, la aplicación de las leyes y la intervención de los tribunales

(16) Tomá Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1807-1917. Ed. Porrúa, México, 1985. p.140.

preexistentes, la libertad de tránsito internacional y la de imprenta".(17)

Las Garantías antes señaladas fueron íntegramente tomadas e incorporadas en el proyecto de reforma de 1839 agregando los derechos del procesado y la legalidad de las sentencias judiciales. Posteriormente encontramos en el año de 1843 las bases para la organización política de la República Mexicana, misma que estaba conformada por 11 capítulos consagrando en su título segundo los derechos y obligaciones de los mexicanos. Entre los derechos que se regulan están el derecho de tránsito, el principio de la legalidad entre algunos otros

El 18 de mayo de 1857 se emite el Acta de Reforma, consignando solamente el derecho de petición, el de reunión y las garantías de seguridad, libertad, propiedad e igualdad.

En el año de 1847, se promulga una nueva Constitución como resultado del triunfo del Plan de Ayutla, conteniendo como principios fundamentales la instauración de un gobierno republicano representativo y popular, la consagración de garantías individuales, la división de poderes como resultado de la influencia filosófica del individualismo y del liberalismo, predominante en esa época.

En síntesis la Constitución de 1857, es el primer texto político de nuestro país que contiene un cuerpo de garantías individuales, reconociendo al gobernado los derechos naturales, derechos que tiene como ciudadano.

Posteriormente, debido a la situación política, económica y social que prevalecía en nuestro país, se inició el movimiento revolucionario en 1910 dando como resultado la creación de la Constitución de 1917, en la cual se plasma un cuerpo bien definido de garantías individuales, reguladas del artículo 1 al 29 en los que se establecen los principios de igualdad, seguridad jurídica, de justicia y de bienestar social.

La Constitución de 1917 supera las anteriores Cartas Políticas de nuestro país, ya que al lado de las garantías individuales se incluyeron los derechos sociales en forma admirable, siendo el primer país en consagrarlos en su Carta Magna.

**CAPITULO II
EL OMBUDSMAN**

CAPITULO II

EL OMBUDSMAN

A) ORIGEN DEL OMBUDSMAN

A través del tiempo, el hombre ha creado diversas instituciones con las cuales pretende proteger sus derechos ante la continúa arbitrariedad de las autoridades. Una de las instituciones más antiguas es el Ombudsman, la cual ha recibido distintas connotaciones, mismas que han sido aportadas por los diversos países que las han adoptado conforme a su propio contexto social.

La institución del Ombudsman tiene su origen en el territorio que rodea el Golfo de Botnia, que en esa época pertenecía a Suecia y hoy día integra los países de Suecia y Finlandia.

La palabra Ombudsman proviene de la palabra sueca (Ombud), la cual añadida al patronímico (Man) significa: representante. Después de señalar el origen y el significado etimológico del vocablo Ombudsman en los renglones que anteceden, es necesario enunciar en forma somera algunas acepciones que algunos autores tienen para dicha palabra:

Donald C. Rowat define al Ombudsman como "Un funcionario del Parlamento que investiga las quejas de los ciudadanos en el sentido de que han sido injustamente tratados por alguna dependencia gubernamental y que cuando encuentra las quejas justificadas le buscan algún remedio" .(18)

(18) Rowat, Donald. El Ombudsman, el Defensor del Ciudadano. Edic. 2da. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p.41

Antonio Carrillo Flores emite un concepto en base a la actividad que realiza el Ombudsman a través del titular de dicha institución, señalando que es el funcionario "con jurisdicción nacional, regional o especializada, que tiene el cargo de cuidar a solicitud de los particulares o de motu proprio que la acción de las autoridades, particularmente las gubernativas, sea no solamente legal, sino razonablemente oportuna, justa y humana".(19)

Finalmente, encontramos la definición que emite el Dr. Héctor Fix Zamudio del Ombudsman señalando que es "El organismo autónomo cuyo titular es designado por el legislativo, por el ejecutivo o por ambos con la función especial de fiscalizar la actividad administrativa, recibir las reclamaciones de los administrados, gestionar la pronta resolución de las cuestiones planteadas, y de no ser posible, investigar dichas impugnaciones para que si se considera que se han afectado indebidamente los derechos e intereses legítimos de los propios reclamantes, formular recomendaciones no obligatorias a las autoridades respectivas, con el objeto de lograr la reparación de las citadas violaciones, presentar informes públicos especiales y periódicos sobre las cuestiones investigadas y sugerir reformas y modificaciones a las prácticas, los reglamentos y las leyes administrativas para una mejor presentación de los servicios públicos".(20)

El objeto de transcribir los conceptos anteriormente asentados, nos permite a la luz de un análisis comparativo obtener una

(19) Carrillo Flores, Antonio. La Constitución, La Suprema Corte y los Derechos Humanos. Ed. Porrúa. México, 1993. p. 294.

(20) Fix Zamudio, Héctor. Protección Jurídica de los Derechos Humanos. Colección Manuales. CNDH. México, 1991/95.p.216.

perspectiva clara que nos indique si los principios que inspiraron la creación de la institución continúan vigentes, o en su defecto las transformaciones adoptadas la han desvirtuado a tal grado, que estemos en presencia de una figura diferente.

En su origen el Ombudsman era un jurisconsulto docto, probo, designado por el Parlamento del que actuaba como mandatario, es decir, rompía cualquier vínculo con el monarca. Presentaba informes al Parlamento, con la facultad de acusar ante los tribunales jurisdiccionales competentes a toda autoridad que en el ejercicio de sus funciones incurriera en arbitrariedades o negligencia. En resumen, la misión original del Ombudsman fué controlar que los tribunales y los funcionarios se sometieran al exacto cumplimiento de las normas legales.

Una vez realizado el análisis de la institución del Ombudsman, en cuanto a su función a través de los conceptos actuales y en comparación de los principios que le dieron origen, resulta evidente, que estos continúan vigentes, sirviendo como parámetros para atribuirle legitimidad y eficacia al Ombudsman.

B) ANTECEDENTES

La figura del Ombudsman surge en Suecia, sin embargo, es necesario conocer sus antecedentes históricos, los cuales se remontan a la etapa de la monarquía absoluta ubicándonos a finales del siglo XVI.

En tal época el Rey en Suecia nombraba a un funcionario que se encargaba de vigilar a los fiscales públicos actuando a nombre del Rey al cual se le conocía con el nombre de Preboste de la Corona "cuya función era y es vigilar, bajo la autoridad Suprema del Rey, el funcionamiento y administración de la justicia". (21)

En 1713 fué creada la figura del Ombudsman del Rey por orden del Rey Carlos XII, el cual se encargaba de garantizar que las leyes y reglamentos se cumplieran y en caso de que algún funcionario infringiera la ley, el Ombudsman lo enjuiciaba y en la actualidad se le conoce a este organismo como ministro de justicia (Justite Kansler).

Posteriormente, Carlos XII emitió una orden con el objeto de crear la figura del Procurador Supremo, el cual se encargaba de vigilar que los funcionarios públicos cumplieran con sus obligaciones, observar el cumplimiento de la legalidad y aplicación de las leyes dando posteriormente un mandato para denominarlo con el nombre de Canciller de Justicia conservando sus mismas funciones.

Después de la muerte del Rey Carlos XII, se expide, en el año de 1720, la Constitución de Suecia, la cual le otorgaba supremacía al Parlamento por encima del Rey y su Consejo originando algunas décadas de régimen parlamentario por lo que a partir de 1766 a 1772 el Parlamento sueco (Riksdag) nombraba al Canciller de Justicia.

Más tarde ocupó el trono de Suecia el Rey Gustavo Adolfo III, quien busco asegurar el poder en su país estableciendo importantes

(21) Agustín Sverre, Magdalena. El Defensor del Ciudadano, Ombudsman. UNAM. Facultad de Derecho. CNDF. Edición. México, 1994. p. 21.

innovaciones, entre las que se encontraban: la facultad del Rey de ejercer el control absoluto sobre la administración del Estado, adquirió la potestad de nombrar al Canciller de Justicia siendo funcionario del Rey y del Consejo, sirviendo como su asesor denominándolo Ministro de Justicia, el Parlamento perdió el derecho de presentar iniciativas; con ello se originó el período llamado de la "Autocracia Gustaviana", motivando una conspiración que acabara con la vida del Rey Gustavo Adolfo III, subiendo al trono su hijo Gustavo IV, quien gobernó hasta el año de 1809, cuando surge una nueva revolución provocada por la inconformidad de militares, funcionarios e ideólogos, por considerarlo incapaz de gobernar.

La Constitución de Suecia es sustituida por una nueva, aprobada por el Parlamento (Riksdag) basada en la teoría de la distribución del Poder de Montesquieu conteniendo: "Disposiciones para que el Rey nombrase al Ministro de Justicia y para la elección, por parte del Parlamento, de un Justitieombudsman. Dicho Ombudsman debería ser Un Hombre de reconocido talento jurídico y de una integridad fuera de lo común". Su deber consistía en supervisar, en su carácter de representante del Riksdag, la observancia de las leyes y estatutos por parte de todos los funcionarios públicos y jueces. La principal diferencia entre el Ombudsman del Rey y el Ombudsman Parlamentario era que mientras el primero actuaba en nombre del Rey, las actividades fiscalizadoras del segundo debían tener como objetivo proteger los derechos del ciudadano".(22)

22. Alamo, "La República de Suecia y la actualización de los poderes en el Parlamento de los Estados Unidos durante el siglo XIX", la existencia del ombudsman en la República, se menciona en el artículo de 1964.

Como observamos, el Ombudsman es un representante del pueblo desligado del gobierno, aún cuando le deba rendir sus informes al Parlamento y éste sea quien lo elija, siendo un órgano independiente que únicamente obedece a las leyes. Pero la carga excesiva del Justitie ombudsman provocó que en el año de 1915, se creara un Ombudsman militar el cual tuvo vigencia hasta el año de 1968, fecha en la que se fusionaron, constituyendo un organismo con tres Ombudsman y posteriormente, se dió paso a una reorganización aumentando su número a 4, hasta llegar al año de 1986, fecha en la que se nombra a un Ombudsman Presidente denominándolo (Chef Ombudsman).

Actualmente cada uno de los cuatro Ombudsman tiene esferas separadas de supervisión que se encuentran reguladas en un Reglamento interno de dicha institución siendo las siguientes:

1) El Chef Ombudsman está encargado de los asuntos relacionados con la administración central que no corresponden a los otros Ombudsman.

2) El encargado de investigar las quejas contra tribunales, ministerio público, policía y prisiones.

3) El que ve lo relacionado a las fuerzas armadas y supervisa actos de las autoridades locales.

4) El que investiga las denuncias de educación y bienestar social.

Sin embargo sólo el primero está autorizado para firmar las decisiones finales".(23)

Por lo que podemos decir que el deber principal del Ombudsman en Suecia, consiste en vigilar la aplicación, por parte de los tribunales y organismos administrativos, de las leyes en el país básicamente en lo que corresponde a las garantías de libertad, seguridad de los ciudadanos. Así también el Ombudsman no sólo controla las relaciones administrador y funcionario, sino también las quejas de éste en relación interna con la administración.

C) CARACTERISTICAS CLASICAS DEL OMBUDSMAN

La Institución del Ombudsman fué creada con el objeto de establecer un organismo cuyo objetivo sería vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los funcionarios, así como la exacta aplicación de las leyes y reglamentos en Suecia. El Ombudsman tiene ciertas características, mismas que se han conservado desde su creación, sin las cuales se desquebrajaría su credibilidad y eficiencia, obstaculizando el cumplimiento de las funciones para las cuales fué creado, teniendo una estructura y fundamento bien definido.

Sin embargo, con el transcurso del tiempo el Ombudsman en Suecia ha adquirido algunas características que han perdurado hasta la presente fecha, siendo adoptadas en algunos países en los que existen figuras semejantes a ésta, entre las que se encuentran las siguientes:

(23) APÉNDICE CUERPO, Magdalena, pp. 215, pp. 216.

CARACTERISTICAS

I) INDEPENDENCIA

El Ombudsman es por naturaleza independiente de los órganos de poder, originando entereza de esta institución en su actuar, incluso de aquel órgano que lo designa, obteniendo el respeto al conjunto de facultades y atribuciones consagradas por el texto constitucional y los ordenamientos legales correspondientes sin intervenir en su actividad supervisora.

Esta independencia se refiere también a que sus decisiones son propias, así como sus investigaciones y prácticas asegurando la misma independencia a través de disposiciones jurídicas.

II) NATURALEZA APOLITICA

La naturaleza apolítica del Ombudsman significa que no pertenece a la administración, es decir, no interviene en ningún asunto de Estado, ni de carácter partidista, ni electoral.

III) ES ACCESIBLE

Al hablar de la accesibilidad a la institución del Ombudsman es necesario contemplar que existen dos formas de acceso: el indirecto y el directo.

El acceso indirecto, es aquél en el cual el individuo que se ve afectado por un acto de autoridad acude a un diputado o senador, o a ambos indistintamente, para formular sus quejas, las cuales son revisadas por el diputado o senador a quien se presentó la queja y deciden si deben o no turnarse al Ombudsman.

Por otro lado, los Ombudsman nombrados por sus respectivos Parlamentos tienen un sistema de acceso directo, en el que cualquier ciudadano puede presentar su queja o inclusive, la de otra persona, impedida por ciertas circunstancias, sin que exista intermediario alguno.

Por ello la accesibilidad del Ombudsman debe de ser directa, fácil, simple y llana sin que se requieran grandes formalismos, respetando un procedimiento comprensible para todas las personas.

IV) AUSENCIA DE FACULTADES COERCITIVAS

Al decir que el Ombudsman carece de facultades coercitivas significa que, para el cumplimiento de sus resoluciones no puede hacer uso de la fuerza jurídica establecida en los ordenamientos.

Sin embargo, no se debe olvidar que en el caso de que encuentre algún supuesto normativo, en el cual se encuentre la posibilidad de uso de la fuerza, corresponde a la autoridad competente realizar dicha hipótesis y aplicar la sanción correspondiente.

No debe de considerarse como un defecto de la institución del Ombudsman su falta de potestad coercitiva, por el contrario es una cualidad que dá a la figura viabilidad en la mayoría de los sistemas de gobierno existentes, puesto que no vulnera o atenta contra la jerarquía de los órganos tradicionales de poder.

V) PUBLICIDAD DE LA INSTITUCION

Como toda institución para que sea conocida por los ciudadanos es necesario darla a conocer a través de los medios masivos de comunicación, así como el trabajo realizado por el Ombudsman a la Opinión pública, no sólo para respaldar su recomendación, sino para informar a la sociedad sobre las características esenciales de la institución.

VI) LA AUTORIDAD MORAL DEL OMBUDSMAN

La autoridad moral del Ombudsman consiste en que las resoluciones emitidas por el mismo tienen determinado prestigio, porque son dadas por un jurista de especial integridad con el objeto de inducir a autoridades, órganos administrativos y personas privadas a aceptar sus opiniones.

VII) ES IMPARCIAL

El Ombudsman es imparcial, ya que en su actuar como en las resoluciones que emite es exclusivamente apegado a derecho, con el principal objeto de salvaguardar los derechos violados o desprotegidos de las personas.

VIII) EL OMBUDSMAN ES AUTONOMO

Al decir que el Ombudsman es autónomo nos referimos a que cuenta con facultades discrecionales para su organización interna, con el objeto de buscar la eficiencia requerida en su actuar.

V) PUBLICIDAD DE LA INSTITUCION

Como toda institución para que sea conocida por los ciudadanos es necesario darla a conocer a través de los medios masivos de comunicación, así como el trabajo realizado por el Ombudsman a la Opinión pública, no sólo para respaldar su recomendación, sino para informar a la sociedad sobre las características esenciales de la institución.

VI) LA AUTORIDAD MORAL DEL OMBUDSMAN

La autoridad moral del Ombudsman consiste en que las resoluciones emitidas por el mismo tienen determinado prestigio, porque son dadas por un jurista de especial integridad con el objeto de inducir a autoridades, órganos administrativos y personas privadas a aceptar sus opiniones.

VII) ES IMPARCIAL

El Ombudsman es imparcial, ya que en su actuar como en las resoluciones que emite es exclusivamente apegado a derecho, con el principal objeto de salvaguardar los derechos violados o desprotegidos de las personas.

VIII) EL OMBUDSMAN ES AUTONOMO

Al decir que el Ombudsman es autónomo nos referimos a que cuenta con facultades discrecionales para su organización interna, con el objeto de buscar la eficiencia requerida en su actuar.

IX) EL PROCEDIMIENTO PUEDE SER DE OFICIO O

A PETICION DE PARTE

El procedimiento es de oficio cuando el Ombudsman inicia un procedimiento por él solo y a petición de parte agraviada cuando ésta presenta una queja requiriendo la intervención de dicha institución.

D) FACULTADES

Las facultades con las que cuenta el Ombudsman están establecidas en la Constitución de Suecia. Entre las que se establecen que los "Ombudsman tienen el derecho a estar presentes en las deliberaciones de los tribunales o de las dependencias administrativas o gubernamentales, pero sin derecho a tomar parte de las discusiones. También tienen acceso a todos los documentos y expedientes oficiales.

Por más secretos que puedan ser, todos los funcionarios públicos están obligados a proporcionar al Ombudsman cualquier información que soliciten, además de asistirlos en sus investigaciones y de otra manera. Los Ombudsman también tienen derecho de solicitar ayuda a cualquier fiscal".(24)

Desde su origen, el Ombudsman tenía la facultad de acusar a los funcionarios públicos que no cumplieran con sus obligaciones iniciando un proceso legal en su contra, al igual que tenía la facultad de solicitar se aplicaran medidas disciplinarias cuando se tratara de casos de menor importancia.

(24) Frantz, Stued. La experiencia del Ombudsman Sueco en la actualidad. Conferencia presentada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, durante el ciclo, La Experiencia del Ombudsman en la actualidad, de fecha 13-15 de noviembre de 1991, p. 7.

En la actualidad el Ombudsman aún conserva la facultad de acusar a los funcionarios que no cumplan con sus obligaciones, pero hoy en día los procedimientos en contra de los funcionarios, no son muy comunes. Sin embargo, actualmente el Ombudsman tiene la facultad de amonestar o criticar a los funcionarios que sean encontrados culpables.

Asimismo el Ombudsman tiene la facultad de recomendar que alguna cuestión sea rectificada de alguna manera o de otra solicitando que se mejoren las instrucciones de la autoridad que las emitió. Los Ombudsman también pueden dirigirse al Gabinete o al Riksdag (Parlamento) para solicitar alguna enmienda del estatuto, es decir, de cualquier ley que sea considerada.

Actualmente Suecia cuenta con 4 Ombudsman siendo uno de ellos el titular de dicha institución denominándolo Chefjustitieombudsman quien tiene la facultad, de nombrar a los miembros de su personal, decide la orientación de las actividades del Ombudsman y se encarga de delimitar el campo de responsabilidad de los mismos.

A partir del año de 1986, los Ombudsman fueron facultados para remitir a otras dependencias diversos asuntos pero "Los casos de queja no son desestimados o remitidos a otra dependencia son investigados por el Ombudsman. Muchas veces el primer paso consiste en solicitar la documentación pertinente a la autoridad involucrada.

En muchos casos, es posible deducir si hay causa suficiente para la queja o no. El siguiente paso que algunas veces es el primero, es pedir una explicación por escrito a la autoridad o al funcionario público responsable de los actos que dieron lugar a la queja.

En caso necesario, puede tener más intercambio de comunicación, y se puede requerir la opinión de peritos u organismos competentes".(25)

Los Ombudsman tienen la facultad de iniciar cualquier investigación a iniciativa propia, la mayoría de estas investigaciones son el producto de sus observaciones hechas durante sus inspecciones o en algunas ocasiones de los informes que emiten la radio y la televisión.

Además de las facultades anteriormente mencionadas el Ombudsman tiene la facultad de realizar inspecciones, en forma periódica en los tribunales, prisiones y dependencias gubernamentales en todo el país.

"Las inspecciones son de gran valor en muchos aspectos, sirven para darle al Ombudsman y a su personal la oportunidad de conocer en su propio ambiente a la gente que trabaja en organizaciones gubernamentales y de enterarse de sus condiciones de trabajo".(26)

Esta facultad de inspeccionar las dependencias administrativas, los tribunales y las prisiones le permiten al Ombudsman encontrar errores de la autoridad, lo que motiva que principalmente los jefes

(25) Excerpt, "Cases of the Ombudsman", p. 14.

(26) Ibid. p. 15.

de las autoridades estén alertas puesto que con la inspección les permiten detectar algunas situaciones de fallas en su propia dependencia.

E) OBLIGACIONES

El principal objetivo y obligaciones del Ombudsman es salvaguardar el principio de derecho y brindar protección a los individuos tal como se establece en la propia Constitución Sueca. "La Ley del Ombudsman dice que el Ombudsman tiene la obligación de garantizar que los tribunales y las autoridades administrativas gubernamentales observen las disposiciones de la Constitución referentes a la objetividad e imparcialidad, y que la libertad de los derechos fundamentales del ciudadano no sean usurpados en el proceso administrativo".(27)

Los Ombudsman tienen la obligación, en el caso de que lo consideren pertinente, de realizar la supervisión de todas las dependencias, tanto de los gobiernos locales como de los gobiernos estatales, así como la obligación de llevar a cabo la supervisión de cualquier persona que ejerza el poder público. Asimismo, dentro de las obligaciones que tienen los Ombudsman en Suecia, están "conforme a la ley de 1986 del Ombudsman estos deben presentar cada año un informe impreso al Riksdag, antes del 15 de noviembre, que abarca todas las actividades del año laboral anterior. El informe anual de los Ombudsman generalmente consta de 500 páginas en donde

(27) Ekstrand, "The Ombudsman in Sweden".

se dá cuenta cabal de todos los casos manejados por los Ombudsman que se consideran como interés general".(28)

El informe anterior es leído por los jueces, servidores públicos y profesores de derecho, considerándosele de gran interés.

Después de realizar un análisis en forma suscita del origen, antecedentes, características, facultades y obligaciones del Ombudsman es conveniente reconocer que es una institución que ha demostrado ser capaz en su encomienda derivada de la Constitución Sueca, consistente en proteger los derechos de las personas, conservar su principio de imparcialidad, resolver las demandas del pueblo, así como la comprensión en el actuar de los funcionarios.

(28) Ibid. p. 123.

CAPITULO III
LA INSTITUCION DEL OMBUDSMAN EN EL DERECHO COMPARADO

CAPITULO III

LA INSTITUCION DEL OMBUDSMAN EN EL DERECHO COMPARADO

Algunos países han introducido la figura del Ombudsman en su propio contexto social, lo que implica su inclusión en el ámbito normativo de los países adoptantes.

La Constitución formal de cualquier país exclusivamente contiene instituciones, estructura su organización política, determina la competencia de los poderes constituidos al igual que las relaciones con otros Estados.

Las Constituciones no se ocupan de situaciones accesorias y el Ombudsman no es una figura ajena al derecho constitucional ya que realiza un papel esencial en el marco jurídico de los Estados modernos.

Al darle a esta institución jerarquía Constitucional, le brinda un mayor prestigio jurídico y político que si fuera creada e incorporada en un ordenamiento común, independientemente de la denominación que cada Estado le confiera.

La Constitucionalización del Ombudsman debe ser seguida por un conjunto de ordenamientos legales, que le permitan precisar sus características, forma de nombramiento, fundamentación y período de funciones, con el objeto de lograr su eficacia y funcionalidad.

En cuanto a la denominación que recibe la institución es muy variada, siendo también necesario hacer mención a la unidad o

pluralidad de la misma en los distintos países. Así como los roles que desempeña, puesto que pueden ser especiales o amplios.

Actualmente, el Ombudsman ha sido incorporado en algunos textos constitucionales vigentes en los cuales se determinó la unidad o pluralidad de esta figura, por ejemplo; "La tesis de unidad prevalece en Portugal, España, Finlandia y Yugoslavia". Así la "Tesis pluralista aflora nítidamente en la Constitución Sueca". (29) La Circunstancia antes descrita propicia una riqueza de variantes de Ombudsman en el derecho comparado, siendo obvio que es una respuesta a las pautas y condiciones establecidas en las normas jurídicas de los Estados que la adoptan. Sin embargo, la Constitucionalización no limita la existencia de normas accesorias internas de la propia institución que regula su actividad en el campo práctico para lograr la eficacia y objetivos que motivaron su propia creación en beneficio de los ciudadanos y habitantes de cada país en lo particular.

A) EL OMBUDSMAN EN ESPAÑA

Al abordar el tema del Ombudsman en los distintos países, necesariamente se debe de llevar a cabo un análisis de esa institución y su incorporación en los diversos ordenamientos jurídicos en los cuales ya fué acogida.

En el caso de España, en el año de 1991 se planteó la posibilidad de establecer un Ombudsman, sin embargo, este planteamiento fué severamente cuestionado por diversos juristas y

(29) A. Escarot, *Artículo. Estudios en homenaje al Dr. Hector Fix Erazo, Fide. Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1990, p.697

funcionarios públicos principalmente de alto nivel, no obstante y después de varios debates en el Parlamento, esta institución fué incluida en su texto Supremo.

En España se le conoce con el nombre de: Defensor del Pueblo, quien es nombrado por las Cortes Generales y ocupara ese cargo durante un período de 5 años, teniendo la obligación de dirigirse a ellas a través de los presidentes del Senado del Congreso, respectivamente.

Tanto el Congreso como el Senado nombrarán una comisión que se encargará de relacionarse con el Defensor del Pueblo y tendrá la facultad de proponer a las cámaras el nuevo candidato o candidatos para ocupar este puesto.

El Defensor del Pueblo, después de su nombramiento, deberá protestar su cargo ante ambas cámaras, quienes realizan la publicación de su nombramiento en el boletín oficial del Estado. Este cargo podrá ser ocupado por cualquier español que tenga la mayoría de edad y esté en pleno uso y disfrute de sus derechos civiles y políticos.

Como hemos observado, el nombramiento del Defensor del Pueblo se lleva a cabo a través de una estructura simple sin dificultad alguna, lo que permite agilidad y rapidez a tal designación.

La incorporación del Defensor del Pueblo en el ámbito Constitucional se inicia en el año de 1978, regulando esta institución en el artículo 54 de su Carta Magna, estableciendo que:

"Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del pueblo como alto comisionado de las cortes generales, designado por ésta para la defensa de los derechos comprendidos en este título, a cuyo efecto podrá supervisar la administración dando cuenta a las cortes generales".

El Defensor del pueblo cuenta con una Ley orgánica que fué promulgada el día 6 de abril de 1981, sin embargo, fué publicada el día 7 de mayo del mismo año y entró en vigor en el año de 1983.

La Ley Orgánica del Defensor del Pueblo está conformada por 3 títulos, los cuales regulan la forma de su nombramiento, ámbito de competencia y las clases de resoluciones que emiten.

El Título primero establece que el Defensor del Pueblo será nombrado por las Cortes Generales, ocupando el puesto por un período de 5 años, dicho nombramiento se hará por las tres quintas partes del Congreso siendo ratificado por el Senado con la misma mayoría. El cargo sólo puede cesar por renuncia, por cumplimiento del plazo designado, por muerte, o por actuar con negligencia. También en este título se establece la autonomía del Defensor del pueblo y el apoyo que deberá recibir por dos adjuntos que son nombrados por el mismo para el auxilio en la relación de sus funciones.

El título segundo regula el procedimiento que deberá seguir para iniciar una investigación, estableciendo que se podrá iniciar de oficio o a petición de parte ya que cualquier persona que pueda dirigirse al Defensor del Pueblo si se ve afectado en algún interés

legítimo. En este título igualmente se regula el ámbito de competencia, así como la tramitación y colaboración que deberán seguir otros organismos en el momento en que se les requiera su participación.

Por último, el título tercero regula las resoluciones que puede emitir y entre estas encontramos las sugerencias, que son aquellas que se emiten solamente para un caso en lo particular a diferencia de las recomendaciones que tienen por objeto abordar cuestiones generales, dando en algunos casos la modificación normativa, legal o reglamentaria. Así como la forma en la que se debe de notificar a los interesados del resultado de las investigaciones, por sus quejas presentadas y de los medios materiales con los que cuenta el Defensor del pueblo para lograr sus funciones y cumplir con su mandato constitucional.

El Defensor del Pueblo tiene su origen en la Constitución Española, denominándolo Alto Comisionado del Parlamento, sin embargo, su vigencia a futuro depende de la eficacia en sus propias resoluciones, las cuales son debatidas en las cámaras en presencia de los órganos de comunicación originando básicamente su inmediata trascendencia en la opinión pública. A partir de la incorporación de esta institución en el ámbito constitucional de España y su entrada en vigor en 1983, ha originado algunas situaciones que han permitido valorar su funcionalidad, eficacia, autonomía e independencia en su propio funcionamiento, respetando

siempre su carácter apolítico logrando el control ordinario de autoridades administrativas en defensa de los derechos humanos.

En España: "Para una institución como la del Defensor del Pueblo que por su propia naturaleza no dispone de fuerza ejecutiva en sus resoluciones, ni revisora jurisdiccional, sino sólo ha de basar la incidencia positiva de las mismas en la autoridad moral de la función que desempeña es determinante tal vinculación". (30)

Actualmente el defensor del pueblo cumple con su mandato constitucional, aunque carezca de un gran número de colaboradores, mismos que no rebasan de 100 personas pero, sin embargo, cuentan con una buena estructura, organización y entusiasmo en el desempeño de sus funciones.

Por lo que podemos señalar: "Si el defensor del pueblo, o más en general, la institución del Ombudsman, nace para luchar contra los vicios de la administración que tan a menudo comprobamos que la encorsetan y esclerotizan, alejándola de comprensión de los ciudadanos, no debe de caer a su vez en los mismos defectos, siendo consciente que es necesario estar siempre dispuesto para luchar contra la rutina interna o burocratización; e impulsando por el contrario un positivo y fructífero proceso continuo de autocrítica, análisis de gestión y adaptación de las verdaderas necesidades y preocupaciones de los ciudadanos que a ella acuden. Si esto no se produce, se corre el riesgo de una inevitable decadencia constitucional, que podría conducir a su clasificación en el ánimo

(30) Rocha M., Arturo. Consideraciones en torno a la experiencia del Defensor del Pueblo, conferencia presentada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, durante el ciclo "La Experiencia del Ombudsman en la actualidad", de fecha 13 y 14 de noviembre de 1991. p. 4.

de los ciudadanos como una administración más con todos sus defectos".(31)

B) EL OMBUDSMAN EN ALEMANIA

Alemania, país ubicado en el centro de Europa, no ha sido influenciado por la figura clásica del Ombudsman Sueco, sin embargo, cuenta con el comité de peticiones, el cual se asemeja a esta institución. "Alemania ha tenido poca experiencia práctica con respecto al Ombudsman como institución, por una razón muy sencilla. Excepto por ciertas instituciones, como el Comisionado de la Defensa, como el Comisionado Federal para la protección de información en los diversos Lander o Estados Federados y el Comisionado para asuntos ciudadanos en Renania Palatinado, el Ombudsman "clásico" no existe en la República Federal Alemana".(32)

El Comité de Peticiones se encarga de recibir las solicitudes y quejas que presentan los ciudadanos por actos u omisiones por parte de los organismos gubernamentales. Casi todos los Estados Federados cuentan con esta figura. Posteriormente a la unificación de Alemania, los demás Estados adoptaron al Comité de Peticiones sin tener la necesidad de hablar de un Ombudsman.

Como se mencionó en los primeros renglones del presente inciso, el Parlamento alemán se opuso a la introducción del Ombudsman ya que en un sistema parlamentario, el Parlamento es el responsable de la legislación, control del gobierno y la administración. Sin embargo, a través de la labor del Comité de Peticiones, el

(31) Bohlen 611, Alvaro, Ob. cit. p.14

(32) Documento presentado por el Comité de Peticiones del Bundestag, Los Comités de Peticiones Parlamentarios como alternativa al Ombudsman. Conferencia presentada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, Unidad de Cádiz "El Ombudsman en la Actualidad" de fecha 13-15 de noviembre de 1991. p.11

Parlamento logra tener una perspectiva general bastante buena de las fallas de las disposiciones jurídicas y acciones administrativas, y de los problemas que de ellas derivan. De esta manera se convierte en un sistema de advertencia de los problemas sociales.

El Comité de Peticiones es un organismo de control parlamentario creado con el objeto de dar cumplimiento al derecho de petición, que se incluyó en la Ley Básica de la República Federal Alemana el 23 de mayo de 1949, en su artículo 27 establece: "Todos tendrán derecho a dirigir, individual o conjuntamente con otros, solicitudes o quejas por escrito a las dependencias correspondientes o a los organismos gubernamentales".(33)

El término "solicitud" generalmente denota sugerencias con respecto a la legislación. "Quejas" se refiere principalmente a actos u omisiones por parte de los organismos gubernamentales. Actualmente el Comité de Peticiones está conformado por 33 personas, las cuales son nombradas por el Parlamento con el objeto de reunir un grupo que se encargue de examinar cualquier petición, para poder determinar si es o no de su competencia. Para poder dar solución a las distintas quejas que se presentan en el Comité de Peticiones, solicita que las autoridades responsables emitan los comentarios pertinentes, y en algunos casos, con estos comentarios la queja o inconformidad de los ciudadanos se tiene como solucionada, pero en otros casos, se solicita a los grupos miembros del Parlamento que intervengan y se conviertan en dictaminadores, ya que se selecciona

(33) Documento presentado por el Comité de Peticiones del Bundestag. Ob. cit. p.7

a los miembros del departamento de acuerdo a su capacidad, pericia e intereses particulares.

Sin embargo, podemos señalar que "... las decisiones del Comité de Peticiones no son obligatorias para el Gobierno Federal. Por otra parte, el Gobierno Federal está consciente de que resulta aconsejable aceptar las solicitudes del Parlamento de imponer acciones de indemnización siempre que sea posible". (34)

Además del Comité de Peticiones las personas que sienten que se han infringido algunos de sus derechos son apoyadas a través de la facultad de apelar ante los tribunales competentes.

El Comité de Peticiones se fortaleció a través de la Ley de 1975 la cual le otorgó la facultad de oír a los testigos y exigir acceso a las instituciones, ampliando sus facultades, permitiéndole brindar a los ciudadanos mayor confianza en dicha institución.

"De lo anterior puede deducirse que el Comité de Peticiones del Bundestag Alemán opera eficientemente. El Comité de Peticiones es bien conocido entre la población y goza de su confianza como lo indica el elevado número de peticiones recibidas. El Comité tiene los poderes necesarios para apoyar su labor práctica.

El Comité de Peticiones también cuenta con la autoridad necesaria para llevar a cabo acciones eficaces en beneficio de los ciudadanos".(35)

C) EL OMBUDSMAN EN NORUEGA

(34) Documento presentado al Comité de Peticiones del Bundestag. Ob. cit. págs. 107-108.

El motivo por el cual fué creado un Ombudsman en Noruega, fué por la ampliación de las actividades gubernamentales después de la Segunda Guerra Mundial originando intromisiones en los derechos y deberes de los ciudadanos.

En el año de 1962, Noruega aprobó una ley que regularía el Ombudsman del Storting (Parlamento), para asuntos gubernamentales, aunque en Noruega contaban con tribunales, se tenía la necesidad de crear algún organismo que tuviera un control que fuera independiente, práctico, sencillo, económico e informal que pudiera examinar las quejas respecto de decisiones y acciones del propio gobierno.

La principal función de esta institución es garantizar la condición jurídica de los individuos frente al gobierno, por lo que "la función del Ombudsman como representante del Storting y de la manera prescrita en esta ley y en las directrices relativas a él, esforzarse por garantizar que el gobierno no cometa injusticias en contra del ciudadano individual".(36)

El actuar del Ombudsman en Noruega es en forma libre e independiente con respecto a las partes involucradas, y actualmente su situación no únicamente abarca el gobierno central sino inclusive el gobierno regional. No puede intervenir en las decisiones adoptadas por el Rey ni en asuntos que sean de la jurisdicción de los tribunales, tampoco pueden rescindir ni modificar una decisión

(36) Pillef, Arne. La Experiencia del Ombudsman en Noruega después de 30 años de existencia, conferencia presentada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, durante el ciclo "El Ombudsman en la Actualidad", de fecha 11 de noviembre de 1991. p.1.

gubernamental, ni pueden emitir ordenes legalmente obligatorias para el gobierno.

Para poder presentar una queja ante el Ombudsman se debe de presentar ésta ante la dependencia o autoridad que realice la conducta en contra del ciudadano, posteriormente, si no se resuelve la queja presentada, la persona afectada presenta su queja ante el Ombudsman sin que transcurra un plazo mayor de un año, a partir de la conducta desplegada por la autoridad o dependencia correspondiente.

Después de realizar un análisis de la queja presentada, el Ombudsman emite su punto de vista, manifestando si una decisión tomada por la autoridad responsable, es válida o si se han cometido errores, ya que con la única arma que cuenta es la expresión crítica, ya que carece de poder coercitivo, sin embargo, la institución tiene el poder de criticar a la autoridad responsable, motivando una influencia real de gran magnitud.

Desde la creación del Ombudsman en Noruega, la institución ha dejado huellas marcadas en forma relevante, ya que su importancia reside en sus buenos oficios, lo que le permite introducirse en todas las áreas gubernamentales, sin que ningún área del gobierno se encuentre exenta de verse sometida al escrutinio crítico de la institución, contribuyendo a la vigilancia gubernamental y correcta aplicación de la ley.

Es obvio que el Ombudsman no puede manejar por sí solo todo el trabajo relacionado con las quejas, sino que está organizado como una pequeña unidad administrativa para poder realizar su ardua tarea, indispensablemente, debe de estar apoyado por un grupo de colaboradores que necesitan ser responsables, capaces y minuciosos para emprender su labor. Este equipo de colaboradores se constituye por asesores jurídicos y jefes de división que se encargan de dirigir las investigaciones y los procedimientos en su caso.

Uno de los aspectos más importantes del Ombudsman es que no puede delegar la facultad de tomar decisiones, pero sí puede transferir la responsabilidad de las investigaciones y preparación de los casos a funcionarios ejecutivos y jefes de división.

El Ombudsman en Noruega fué creado como se mencionó en renglones anteriores para mejorar la condición jurídica del individuo, el observar el cumplimiento del reglamento y leyes, y el actuar de los funcionarios y de las instituciones gubernamentales para fortalecer la situación del ciudadano con respecto al gobierno. En muchos casos el procedimiento del Ombudsman parece ser una alternativa sencilla, rápida y barata a procedimientos legales más complejos lo cual forma parte de su objetivo, asegurando que el gobierno no cometa injusticias en contra del ciudadano común. Los 32 años durante los cuales ha existido el cargo del Ombudsman lo han justificado.

D) EL OMBUDSMAN EN INGLATERRA

Inglaterra, país arraigado a sus costumbres y regido por su derecho consuetudinario, adopta la figura del Ombudsman en el año de 1974, denominándolo Comisionado de la Administración Local, el cual tiene la facultad para conocer de las quejas que se presenten en contra de cualquier autoridad gubernamental local. Actualmente Inglaterra cuenta con tres comisionados locales y un comisionado parlamentario que le brinda un apoyo moral en el desempeño de sus funciones. También cuenta con tres Ombudsman más: De Gales, Escocia e Irlanda del Norte quienes se reúnen periódicamente para la administración local en Inglaterra.

En el año de 1974, se expide en Inglaterra una ley, que contiene la cédula cuarta, la cual regula la forma en que se llevará a cabo el nombramiento, la remuneración y el reclutamiento del Comisionado de la Administración Local y sus Colaboradores.

"El nombramiento para el cargo del Comisionado para la Administración Local lo hace su majestad la Reina por recomendación del Secretario de Estado para el entorno social y cultural y desempeña el cargo mientras que demuestra "buen comportamiento", tal como lo define la ley del gobierno local de 1974. Puede ser relevado del cargo por su majestad la Reina; ya sea por petición del interesado, o por incapacidad o mal comportamiento, pero de cualquier manera debe de dejar vacante el puesto al completarse el año de servicio en el que cumpla 65 años ... ". (37)

(37) Harsley, O.M.C. Comisionado para la Administración Local en Inglaterra, conferencia presentada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, durante el ciclo "La experiencia del Ombudsman en la actualidad", de fecha 13 de noviembre de 1991 p.1

Vale la pena hacer notar que los tres Ombudsman; los de Gales, Escocia e Irlanda del norte generalmente asisten por invitación a las asambleas trimestrales de la Comisión para la Administración Local de Inglaterra, garantizando así que los 7 comisionados del Reino Unido establecidos por la ley para el sector público, se reúnan con carácter periódico.

A los comisionados sólo les interesa conocer cómo las autoridades llegaron a tal o cual decisión y la forma en la que fué tratada la persona ante las autoridades en contra de las cuales se presentó la queja, por negligencia, mora, incompetencia o la no observancia de ciertos procedimientos previamente establecidos.

Sin embargo, a pesar de que el Ombudsman es una figura que tiende a recibir quejas que se presenten ante él, por la mala administración, se le establece algunas restricciones entre las que podemos mencionar las siguientes:

A) No puede conocer de acontecimientos sucedidos antes del 10. de abril de 1974.

B) El Ombudsman no puede conocer de actuaciones civiles o penales.

C) No puede inferir en cuestiones de carácter personal.

D) No puede intervenir en cuestiones que competen a las autoridades locales.

E) No se puede acudir ante el Ombudsman si no se agotan los recursos que tenga el quejoso.

Actualmente las quejas que se presentan ante el Ombudsman en Inglaterra se hacen por escrito; sin embargo, antes de que se lleve a cabo una investigación oficial, se busca la posibilidad de llegar a un arreglo satisfactorio de la queja sin realizar investigación alguna el Ombudsman el gobierno local.

Los Comisionados realizan investigaciones en forma privada o en la forma que ellos lo determinen ya que el "Ombudsman del Gobierno Local cuenta con plenos poderes de la Suprema Corte para exigir al pueblo y a las autoridades que proporcionen cualquier información o documentos necesarios". (38) Para iniciar cualquier investigación dependiendo de la naturaleza del asunto que se trate.

En los casos en los cuales dé inicio una investigación, el Ombudsman emite un informe oficial, el cual se hace del conocimiento del quejoso y de la autoridad responsable, y en algunos casos a los medios de comunicación.

En las ocasiones en las que se determine que se ha cometido alguna injusticia en contra del quejoso existe la obligación de la autoridad de revisar el informe y comunicarle al Ombudsman las medidas que pretende tomar.

Debido a la experiencia del Ombudsman en Inglaterra se ha requerido llevar a cabo reformas legales en diversos ordenamientos jurídicos; una de estas estribó en la ley de vivienda del gobierno local de 1988 y otra en la ley de gobierno en 1989. En estas disposiciones se encuentra una ampliación de los poderes del

Ombudsman del gobierno local para poder aconsejar sobre prácticas de buena administración a los gobiernos locales basándose en la experiencia adquirida en sus investigaciones.

E) EL OMBUDSMAN EN FRANCIA

Francia, al igual que otros países que han adoptado la institución del Ombudsman, se ha enfrentado con el gran problema de encontrar una denominación que se adecúe a su propio contexto social. En dicho país, al Defensor del pueblo, se le conoce con el nombre de INTERCESOR, ya que esta denominación fué adoptada por el pueblo Francés después de realizar un concurso que tenía como fin dar un nombre apropiado a esta institución.

Después de una serie de debates en el Parlamento francés, se adoptó únicamente la figura del Intercesor del pueblo y su ley reguladora, en el año de 1972, como institución reguladora y protectora de los derechos humanos, ya sea que se trate de un ciudadano francés o de cualquier otra persona que resida dentro de su territorio, sin embargo, también garantiza la defensa de los derechos de los ciudadanos frente al Estado y al Poder Político.

"... El Intercesor es nombrado por decreto del Consejo de Ministros por un período de seis meses sin posibilidad de reelección, no puede ser removido del cargo salvo impedimento debidamente comprobado y resuelto por el Consejo de Estado, además de que no está sujeto a ordenes o sugerencias de ninguna autoridad, hacen que sea autónomo" . (39)

Desde la creación del Intercesor del pueblo en Francia, su principal labor fué influir sobre el actuar de la administración pública. Sin embargo, es necesario hacer mención de que en este país existe una división de poderes entre el Parlamento, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial a quien le corresponde vigilar y velar por la defensa de los derechos y libertades del hombre.

El Intercesor del pueblo no es un juez, ni mucho menos un árbitro, ya que no puede intervenir en la toma de decisiones de carácter oficial, sin embargo, su actuar es de carácter participativo, con lo que observamos que el legislador manifestó su preocupación para que esta institución no invadiera el campo legislativo y mucho menos la esfera del propio gobierno.

"Al mismo tiempo que expresaba su preocupación en el sentido de que el Intercesor invadiera las prerrogativas constitucionales del Parlamento y de la Justicia, el ministro de justicia hacía hincapié en que la nueva constitución se inscribiría en un marco de una política general tendiente a introducir mayores libertades o a que hubiera menos arbitrariedades en las relaciones entre los ciudadanos y los poderes públicos". (40)

Además de proteger los Derechos Humanos, el Intercesor del pueblo tiene facultades que van más allá del control de la legalidad.

Esta figura cuenta con las siguientes facultades: La obligación que tiene de asegurarse de que la aplicación de las leyes

(40) Chénouard J.P., Maurice. El Intercesor y los Derechos Humanos, conferencia presentada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, durante el ciclo denominado "La experiencia del Ombudsman en la actualidad", de fecha 14-15 de noviembre de 1991. p. 3

o de los reglamentos, no tengan como consecuencia una "iniquidad".

Es justamente al invocar de manera implícita a la filosofía de los Derechos Humanos, que el Intercesor recomienda a la autoridad responsable, una solución "equitativa" al problema en cuestión. La otra facultad que la ley otorga al intercesor para ampliar el ámbito de las libertades dentro de su jurisdicción, es la de proponer reformas". (41)

En conclusión podemos señalar que el intercesor desde su creación, su principal cometido fué y es, el defender, proteger, y promover la defensa de los derechos humanos ante la continua violación de estos por la autoridad administrativa.

CAPITULO IV
LAS INSTITUCIONES PROTECTORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO

CAPITULO IV
LAS INSTITUCIONES PROTECTORAS DE LOS
DERECHOS HUMANOS EN MEXICO

A) ANTECEDENTES

El hombre, único ser racional en la tierra, ha creado diversos órganos o instituciones con los cuales pretende proteger los derechos humanos ante la continua violación de éstos por parte de las autoridades gubernamentales. Nuestro país no ha sido la excepción, puesto que desde el siglo pasado, en el año de 1847, Don Ponciano Arriaga fué el precursor de la Procuraduría de los Pobres, cuya principal finalidad era defender, a los ciudadanos, de las injusticias y atropellos cometidos por las autoridades en su contra, sin embargo, no se constituyó con hondura esta institución quedando sólo como un propósito humanitario del movimiento de reforma de nuestro país.

Posteriormente encontramos en la Constitución Mexicana de 1917, en su artículo 97, la figura de los Comisionados Especiales en su segundo párrafo estableciendo que: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiera el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que

averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal; o algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual".

Debido al incremento de la población, se fué generando la necesidad de crear organismos que protegieran los derechos de determinados sectores de la sociedad, motivo por el cual conformaron diversas instituciones entre las que encontramos La Defensoría de los Derechos Universitarios, La Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes, La Procuraduría del Departamento del Distrito Federal, culminando con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

A continuación realizaremos un breve estudio de las instituciones que protegen a determinados sectores de nuestra sociedad mexicana, siendo los antecedentes inmediatos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en Nuestro País.

1.- LEY DE PROCURADURIAS DE POBRES DE 1847

Con el objeto de proteger los derechos humanos en México, Don Ponciano Arriaga creó la Ley de Procuradurías de Pobres en el año de 1847, en el Estado de San Luis Potosí, siendo considerada como el antecedente más lejano de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en nuestro país.

A continuación se expone un análisis suscito de los aspectos más importantes que regula esta ley:

Inicialmente se nombraron tres procuradores, (en el Estado) estableciendo en el artículo segundo sus obligaciones siendo las siguientes:

Artículo 2.- "Será de su obligación ocuparse exclusivamente de la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas, y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltrato o tropelia que contra aquellas se cometiere, ya en el orden judicial, ya en el político o bien de cualquier otro funcionario o agente público".

El artículo mencionado anteriormente básicamente señala la esencia de esta institución siendo la siguiente: las personas comunicaban a los procuradores el hecho o conducta que les afectaba y a su vez, estos lo comunicaban a las autoridades correspondientes. En este caso la función que desempeñaba el procurador era de intermediario y conforme lo establecía claramente, se encargaban de recibir quejas o agravios cometidos en contra de personas pobres.

Los procuradores se encargaban de averiguar los hechos que involucraban una denuncia y, en su caso, decretaban la reparación del daño ante la autoridad correspondiente.

También tenían acceso a la imprenta del Estado con la cual publicaban el nombre del funcionario o de la autoridad que no cumplía con las recomendaciones, teniendo la facultad de poner al presunto responsable de un hecho que era calificado de notable

gravedad, a disposición de las autoridades competentes y proceder en su contra conforme a derecho. Asimismo los procuradores se encargaban de llevar a cabo visitas a las cárceles, hospitales y oficinas públicas para así poder tener un panorama real de las situaciones que prevalecían en éstas y poder iniciar quejas, estableciendo en el artículo 18, el deber de las autoridades de cumplir con este objeto.

Artículo 18.- "Todas las autoridades tienen el deber de auxiliar y proteger la institución de esta ley, a fin de que pueda corresponder a su objeto".

FORMA DE PRESENTACION DE LAS QUEJAS

Las quejas eran elaboradas por los procuradores; dependiendo de su propia naturaleza podían ser presentadas en forma oral o escrita, teniendo las autoridades la obligación de darles audiencia.

En el caso de que las quejas se presentaran oralmente, debería de ir el procurador acompañado de la persona que le había expuesto la queja ante la autoridad o funcionario correspondiente, a efecto de narrar sucintamente los hechos, aportando datos o pruebas que corroborarán su dicho. Llevando a cabo la elaboración de una acta, la cual era firmada por el procurador y la persona que había presentado la queja ante este, dando curso a la misma.

Si la queja era presentada en forma escrita, los hechos deberían de redactarse en forma concisa, en papel común, siendo indispensable la firma del secretario de gobierno. Después de

recibida la queja en forma escrita u oral, se procedía a investigar el hecho o hechos con la finalidad de averiguar, en base a los mismos, si era o no procedente, y así poder determinar la responsabilidad del funcionario o de la autoridad correspondiente .

SEDE DE LA PROCURADURIA DE POBRES

La sede de la Procuraduría de Pobres se encontraba como lo señala el artículo 10, en el local proporcionado por el gobierno del Estado y "en el paraje más público para situar la oficina". Además de los deberes ya mencionados, los procuradores tenían algunas otras obligaciones que estaban indicadas en el artículo 13, mismo que establecía que:

Artículo 13.- "Además de los deberes señalados en los artículos anteriores para todos los casos particulares, será de la obligación de los procuradores informarse de las necesidades de la clase pobre, solicitar de las autoridades el debido remedio, promover la enseñanza educación y moralidad del pueblo y todas aquellas mejoras sociales que alivien su miserable situación. Con estos sagrados objetos tendrán aquellos funcionarios un acuerdo en sesión semanal, pudiendo pedir datos y noticias a todas las oficinas del Estado. Estas sesiones jamás se declararan concluidas hasta no haber acordado alguna cosa en el sentido que indica este artículo".

Como conclusión de este breve análisis, creemos interesante y adecuado exponer el siguiente comentario:

"Con objeto de procurar la defensa de los derechos humanos en nuestro país aparece esta institución, a nivel local cuya finalidad es promover el respeto para las personas desvalidas ante cualquier exceso, agravio, vejación y maltrato. Los procuradores de pobres, bajo esta ley, tenían la obligación de exigir a las autoridades competentes que las personas bajo su protección fueran atendidas de acuerdo al derecho tomando en cuenta su situación de desventaja. Es quizá el primer intento en México de, una figura jurídica semejante al Ombudsman Sueco". (42)

2.- LA DEFENSORIA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS

La Defensoría de los Derechos Universitarios, fué creada en el año de 1985, con el objeto de controlar la legalidad en el ámbito universitario.

"La instauración de la Defensoría de los Derechos Universitarios en la U.N.A.M. ha sido una decisión importante que nos ha permitido a los universitarios tener cada día mayor conciencia de nuestras obligaciones, responsabilidades y también derechos. Esta ha sido su principal aportación; crear la conciencia de validez del derecho como vehículo capaz de resolver conflictos, malos entendidos, ignorancia de la legislación, abusos, injusticias o negligencias de la autoridad". (43)

La Defensoría de los Derechos Universitarios tiene como principal función garantizar el cumplimiento de los derechos que otorga la legislación universitaria a los estudiantes y a los

(42) Benítez García, Dolores María. Cuernavaca, Estado de México, 1979.

(43) Concejalías y Comités del Estatuto y Reglamento de la Defensoría de los Derechos Universitarios. Dirección General, Vol. I, p. II.

miembros del personal académico, por tal motivo vigila que la autoridad no transgreda los ordenamientos jurídicos que regulan la vida de los universitarios. Sin embargo, también es importante divulgar la función que desempeña la Defensoría de los Derechos Universitarios, en virtud de que un número reducido de universitarios tienen conocimiento de su funcionamiento y atribuciones.

Por otra parte, hemos observado que a través del tiempo se han creado diversos ordenamientos que permiten a los ciudadanos, protegerse del abuso de las autoridades, lo cual tuvo eco en la creación de la Defensoría de los Derechos Universitarios para dar cumplimiento a la legislación Universitaria.

Por consiguiente fué creada por el constante crecimiento de la población universitaria, con el afán de brindar a los universitarios la seguridad jurídica requerida dentro de la institución.

CONCEPTO Y FUNCIONES

El concepto de la Defensoría de los Derechos Universitarios la encontramos en el artículo primero del Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios, mismo que, a la letra, establece:

Artículo 1.-"(Denominación y Objeto) La Defensoría de los Derechos Universitarios es un órgano de carácter independiente que tiene como finalidad esencial recibir las reclamaciones individuales

de los estudiantes y de los miembros del personal académico de la U.N.A.M. , por la afectación de los derechos que les otorga la Legislación Universitaria: realizar investigaciones necesarias, ya sea a petición de parte o de oficio y proponer, en su caso, soluciones a las autoridades de la propia Universidad".

La Defensoría de los Derechos Universitarios cuenta con las siguientes características:

a) Es un órgano independiente puesto que no depende de ninguna autoridad de la U.N.A.M. y de ningún grupo político y únicamente representa los intereses de los estudiantes o académicos.

b) Es un órgano imparcial.

c) Accesible.

d) Tiene una función conciliatoria.

FACULTADES

Dentro de las facultades que tiene la Defensoría de los Derechos Universitarios están las siguientes:

1.- Recibir las reclamaciones y quejas por parte de los estudiantes y académicos cuando consideren afectados sus derechos.

2.- Realiza investigaciones después de tener conocimiento de una queja gozando de la libertad de acción y poder emitir una resolución.

3.- Tiene la facultad de emitir opiniones, apercibimientos, conciliaciones o en su caso recomendaciones.

INTEGRACION DE LA DEFENSORIA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS

La integración de la Defensoría de los Derechos Universitarios, de acuerdo con su Estatuto, se encuentra en la forma siguiente:

Artículo 5.- "La Defensoría estará integrada por el Defensor de los Derechos Universitarios, quien será el titular.

Además será auxiliado por dos Defensores Adjuntos y por el personal técnico de confianza y administrativo que permita el presupuesto respectivo.

El Defensor y los Adjuntos durarán en su puesto cuatro años, con posibilidad de ser designados por otro período igual.

Cuando las necesidades y presupuesto lo permitan, podrán establecerse delegaciones en las unidades académicas ubicadas fuera de Ciudad Universitaria."

3.- PROCURADURIA DE PROTECCION CIUDADANA

DE AGUASCALIENTES DE 1988

Esta institución es creada en el año de 1988, en Aguascalientes, con la principal finalidad de proteger a los Ciudadanos de la arbitrariedad de los funcionarios públicos, ubicándola dentro de las que pretenden llevar a cabo una regulación en el actuar entre el individuo y el propio Estado.

Está integrada por un Procurador, personal técnico y administrativo que sea necesario para desempeñar sus funciones.

Para poder ocupar el cargo de Procurador es necesario ser mexicano de nacimiento, tener título de licenciado en derecho, no

ser ministro de algún culto y gozar de notoria reputación, permaneciendo en este puesto por un período de tres años.

La Procuraduría se encarga de recibir quejas, realiza investigaciones y advertencias, solicita informes a los servidores públicos, procura hacer cumplir sus determinaciones, así como poner en conocimiento del Ministerio Público hechos delictuosos.

4.- PROCURADURIA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1989

La Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, fué creada en el año de 1989, por iniciativa del Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Señor Manuel Camacho Solís; el acuerdo de creación fué publicado el día 25 de enero del mismo año, en el Diario Oficial de la Federación, estableciendo que la Procuraduría Social debía funcionar en un plazo no mayor de treinta días a la publicación del mencionado acuerdo, iniciando su formal funcionamiento en el mes de julio del mismo año.

La Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, es un órgano desconcentrado del Departamento del Distrito Federal, cuya principal función es ayudar y orientar a los ciudadanos en forma rápida, expedita, gratuita y sin formalidades del procedimiento en diversos problemas, así como estar a la expectativa de que los servicios públicos prestados por el Departamento del Distrito Federal, se realicen de manera eficaz.

La Procuraduría Social cuenta con autonomía administrativa y financiera, rigiéndose los trabajadores de ésta por el apartado B, del artículo 123 de nuestra Constitución.

Es conveniente hacer mención que "La Procuraduría Social es concebida como un medio de control de la Administración Pública del Departamento del Distrito Federal, pretendiendo mejorar las relaciones de dicha administración con los ciudadanos evitando o rectificando las deficiencias o irregularidades, logrando que los funcionarios actúen con mayor sensibilidad en la atención de la ciudadanía y que ésta acepte el cumplimiento de las normas establecidas. Se busca la modernización de la actuación administrativa y la defensa de los derechos del individuo". (44)

LAS FUNCIONES QUE DESEMPEÑA LA PROCURADURIA SON LAS SIGUIENTES:

- a) Recibir quejas o inconformidades por actos u omisiones de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal, así como por irregularidades en la prestación de servicios.
- b) Proporcionar al ciudadano información jurídica y administrativa.
- c) Promover el cambio administrativo cuando se contravienen los principios de eficiencia y legalidad.
- d) Prestar asesoría a los poseedores y adquirentes de viviendas de interés social.
- e) Instruir a los propietarios de inmuebles en condominio.

También puede investigar las quejas o inconformidades presentadas y que sean procedentes.

Como lo establece el artículo 15, "Las quejas o inconformidades podrán presentarse directamente en las oficinas centrales de la Procuraduría Social o en las destinadas para tal efecto en cada una de las Delegaciones Políticas del Departamento del Distrito Federal".

PROCEDIMIENTO DE LA PRESENTACION DE LAS QUEJAS

Las quejas pueden ser presentadas por particulares o por agrupaciones sin que se exija formalidad alguna, pudiendo ser verbales o por propia comparecencia del interesado.

Al presentarse la queja o inconformidad, la Procuraduría deberá radicarla y solicitar de la autoridad o del prestador del servicio un informe sobre los hechos motivos de la queja y si se negare a darlo, la Procuraduría Social podrá comisionar personal de esta Contraloría General del Departamento del Distrito Federal para que lleve a cabo una inspección ocular en la dependencia de la autoridad o prestador del servicio para realizar el informe correspondiente.

NOMBRAMIENTO DEL PROCURADOR SOCIAL

El Procurador Social será nombrado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal y en su actividad se auxiliara de dos subprocuradores y por comisionados delegacionales y especiales, que atenderán casos específicos.

FACULTADES DE LA PROCURADURIA SOCIAL

Dentro de las facultades que tiene la Procuraduría Social son:

1.- Tiene la facultad de solicitar informes a las autoridades.

2.- Tiene la facultad de investigar o indagar.

3.- Tiene la facultad de publicar recomendaciones como medio de previsión moral hacia los funcionarios.

B) LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

1.- UBICACION DEL PRECEPTO EN EL AMBITO CONSTITUCIONAL

Debido a la importancia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México, se determinó elevarla a rango constitucional, originando un sin número de propuestas por los diversos concedores del derecho con el objeto de ubicarla en la Constitución Política de nuestro país.

Por tal motivo, la Comisión Permanente del Honorable Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación de las Cámaras de Senadores y Diputados, así como de las legislaturas de los Estados, llevaron acabo la reforma al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicándola en el Diario Oficial de la Federación del día 28 de enero de 1992.

Después de la reforma al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dividió en dos apartados quedando de la siguiente manera: "Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pasa a ser el apartado A

del propio artículo y se adiciona a éste, un apartado B para quedar como sigue:

" ARTICULO 102

A. La Ley organizará el Ministerio Público de la Federación ...

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 en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Formulará recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

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

El órgano que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presentan en relación con las recomendaciones u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados".

Los motivos que argumentaron a favor de la inserción de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en nuestra constitución fueron los siguientes:

a) Al incorporar la Comisión Nacional de Derechos Humanos en nuestra Carta Magna, adquiere una solidez y prestigio jurídico-político mayor que si estuviera regulada en un ordenamiento común.

b) Al incorporarla en el ámbito Constitucional, motiva que no podrá ser abolida por una legislación secundaria, con lo que se garantiza su permanencia, dándole vida constitucional.

c) Motiva que se encuentre alejada de cambios gubernamentales.

Las anteriores consideraciones nos permiten vislumbrar que la incorporación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en nuestra Carta Magna, es un reconocimiento de la importancia de los derechos humanos, puesto que no son únicamente una cuestión jurídica humanitaria, sino un imperativo ético y moral.

Actualmente la incorporación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos nos permite ver que México se encuentra en una etapa de cambios muy importantes y profundos, con el objeto de vivir en un mundo civilizado, pretendiendo erradicar los actos de barbarie y la continua violación de las garantías individuales por parte de las autoridades gubernamentales. A esta legítima aspiración trata de contribuir la Comisión Nacional de Derechos Humanos fortaleciendo el Estado de Derecho, originando una mejor impartición de justicia.

2.- NATURALEZA JURIDICA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un órgano descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, como lo establece el artículo 2 de su propia ley que a la letra dice:

"La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano".

Por lo anterior observamos que la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuenta con plena autonomía como cualquier otra institución descentralizada en el desempeño de sus funciones, originando que el presidente y los visitadores generales no pueden ser sujetos a responsabilidad civil o penal por las recomendaciones y opiniones que formulen.

La Comisión también cuenta con autonomía financiera, teniendo la facultad de elaborar su propio ante-proyecto de presupuesto anual de egresos.

Sin embargo, es de suma importancia mencionar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos no cuenta con poder coercitivo en sus resoluciones, pero el poder de las mismas reside en la facultad de criticar a las autoridades y en la publicación de las mismas.

**3.- ANTECEDENTE INMEDIATO DE LA COMISION NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS**

El antecedente inmediato de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, fué la Dirección General de Derechos Humanos, creada el día 31 de febrero de 1989, la cual dependía de la Subsecretaría de Gobierno, Desarrollo Político y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, por lo que la ley Orgánica de la Administración Pública Federal establecía en su artículo 27 que a la Dirección General de Derechos Humanos le correspondía "Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo referente a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento".

El fin para el cual fué creada, fué para promover la libertad, protección, respeto del individuo y de los grupos sociales contando con cuatro Direcciones siendo las siguientes:

- a) Dirección General.
- b) Dirección de Consultoría.
- c) La Dirección de Atención y Orientación.
- d) La Dirección de capacitación.

Posteriormente se lleva a cabo la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual tiene como finalidad establecer un instrumento tutelar de los derechos humanos, los cuales podemos definir como aquellos con los que nace el hombre, los cuales no sólo

se hacen valer frente al Estado, sino que el propio Estado los reconoce y garantiza, puesto que son derechos subjetivos del mismo.

La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es la respuesta a una necesidad social ocasionada por el constante quebrantamiento de nuestras garantías individuales por parte de las instituciones gubernamentales.

Debido a la inmensidad de los organismos gubernamentales, los gobernados se encuentran impotentes y desorientados frente a la creciente reglamentación administrativa, motivando la creación de organismos para subsanar las deficiencias y cubrir la falta de información; sin embargo, en forma paulatina, van desapareciendo y siendo insuficiente en sus objetivos, disminuyendo su apoyo y orientación a los individuos que lo solicitan, originando la reglamentación y creación de nuevos organismos que den una respuesta rápida, inmediata y sin costo alguno.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos es el organismo que podría responder a estas necesidades, siendo creada el día 5 de junio de 1990, por acuerdo presidencial y su reglamento interno durante los días 18 de junio al 9 de julio del mismo año. Tienen funciones concretas las cuales guardan una clara independencia del gobierno, no queriendo decir que actúe sin cooperación, sino que sus acciones no dependen de ordenes de otros organismos gubernamentales.

"No obstante que administrativamente dicha Comisión depende de la Secretaría de Gobernación, la misma ha demostrado un grado

excepcional de independencia, que le ha otorgado amplio prestigio en todos los sectores sociales, por lo que ha logrado iniciar una cultura de los derechos humanos, que es un factor esencial para lograr su verdadera tutela todo ello por medio de una intensa labor de promoción que abarca conferencias, mesas redondas, cursillos, capacitación y la publicación de numerosos folletos y libros sobre la materia". (45)

4.- SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE EL OMBUDSMAN Y LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Las próximas similitudes y diferencias las hemos obtenido en base al Reglamento Interno de la Comisión y las propias características del Ombudsman:

SIMILITUDES

- 1.- En ambos organismos las quejas se presentan ante estos sin que exista formalidad alguna.
- 2.- Tienen la facultad de investigar libremente.
- 3.- Tienen la facultad de solicitar información a cualquier autoridad.
- 4.- El cargo y la función son de carácter apolítico.
- 5.- Son independientes en su actuar.
- 6.- Deben de realizar un informe periódicamente y en forma pública.

DIFERENCIAS

141. Pix Tamayo, Héctor. Director del Ombudsman en México, presentada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, el 13 de noviembre de 1991. p. 6

1.- En México el Presidente de la Comisión es designado por el Ejecutivo Federal y el Ombudsman sueco es nombrado por el Parlamento (Riksdag).

2.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene la facultad de representar al Gobierno Federal ante otros organismos y el Ombudsman es únicamente protector de los derechos humanos en Suecia.

**LA COMISION NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS Y SU LEY ORGANICA**

El Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se basa en el Decreto de creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que fué publicado el día 6 de junio de 1990 mismo que estaba conformado por 8 preceptos y actualmente por 174, en los cuales se determina la naturaleza jurídica, responsabilidad y atribuciones de la Comisión.

Además contempla la estructura organizativa, señala los cargos más importantes y algunas de sus facultades.

En este Decreto se derogan las disposiciones concernientes a la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación estableciendo que los recursos con los que contaba pasarían a ser parte de la Comisión.

El Reglamento se divide en seis títulos, el primero se refiere a las definiciones, fines y atribuciones de la Comisión, el segundo establece los órganos; el tercero señala las atribuciones de cada uno de los órganos; el cuarto título establece las atribuciones de

las siete Direcciones Generales; el título quinto regula el procedimiento de denuncia e investigación y finalmente el título sexto regula las recomendaciones y los informes de la Comisión.

**1.- DEFINICION Y ATRIBUCIONES DE LA COMISION NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS**

El artículo 1 del Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos establece la definición de ésta, de la siguiente manera:

Artículo 1.- "La Comisión Nacional de Derechos Humanos es el órgano desconcentrado, adscrito a la Secretaría de Gobernación, responsable de vigilar el acatamiento a las normas que consagran los derechos humanos, cuya definición se encuentra contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como garantías individuales y sociales y en las convenciones y tratados internacionales suscritos por México.

La Comisión Nacional también es un órgano de la sociedad y defensor de ésta".

En esta definición observamos que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tiene como finalidad proteger las garantías individuales consagradas en la parte dogmática de nuestra Constitución y dar cumplimiento a los derechos consagrados en Tratados y Convenciones internacionales de derechos humanos, en los que también es suscriptor nuestro país.

las siete Direcciones Generales; el título quinto regula el procedimiento de denuncia e investigación y finalmente el título sexto regula las recomendaciones y los informes de la Comisión.

**1.- DEFINICION Y ATRIBUCIONES DE LA COMISION NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS**

El artículo 1 del Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos establece la definición de ésta, de la siguiente manera:

Artículo 1.- "La Comisión Nacional de Derechos Humanos es el órgano desconcentrado, adscrito a la Secretaría de Gobernación, responsable de vigilar el acatamiento a las normas que consagran los derechos humanos, cuya definición se encuentra contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como garantías individuales y sociales y en las convenciones y tratados internacionales suscritos por México.

La Comisión Nacional también es un órgano de la sociedad y defensor de ésta".

En esta definición observamos que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tiene como finalidad proteger las garantías individuales consagradas en la parte dogmática de nuestra Constitución y dar cumplimiento a los derechos consagrados en Tratados y Convenciones internacionales de derechos humanos, en los que también es suscriptor nuestro país.

La anterior definición no debe de entenderse en el sentido estricto, es decir, no sólo se refiere a los derechos civiles o penales, sino también abarca los derechos políticos y sociales, siempre y cuando estén reconocidos por el derecho positivo de nuestro país.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, como lo establece el artículo 1 de su reglamento, es un órgano de la sociedad ya que "A través del órgano colegiado denominado Consejo que se integra por personalidades de la sociedad civil invitadas por el Presidente de la República. Estas personalidades participan honoríficamente, por lo que no reciben remuneración alguna por sus servicios".(46)

ATRIBUCIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

La Comisión tiene competencia para conocer de casos en los que existan violaciones administrativas vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o grupo, que sean cometidos por alguna autoridad o servidor público, por otros agentes sociales, cuya impunidad provenga de la anuencia o tolerancia de alguna autoridad o servidor público, tal y como lo establece el artículo tercero de su propio reglamento.

Asímismo, podemos señalar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuenta con atribuciones más amplias "que las tradicionales del modelo escandinavo del Ombudsman, pues además de las relativas a la recepción de quejas y denuncias de violaciones de derechos humanos por parte de las autoridades públicas, y de realizar

(46) Folleto de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Preguntas y Respuestas Sobre Derechos Humanos y la CNDH, p. 4.

investigaciones, que inclusive puede iniciar de oficio, para formular las recomendaciones correspondientes, la propia Comisión efectúa labores de estudio, enseñanza, promoción y divulgación de los propios derechos humanos así como el establecimiento de una política nacional materia de respeto y defensa de los propios derechos que ha incluido el estudio y proposición de reformas legislativas reglamentarias".(47)

2.- INCOMPETENCIA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, como lo establece el artículo 4 de su reglamento, no puede intervenir en los siguientes casos:

I.- En sentencias definitivas y en aspectos jurisdiccionales de fondo.

II.- En Conflictos laborales en los que exista una controversia individual o colectiva entre trabajadores y patrón y que ésta sea de competencia jurisdiccional.

III.- En la calificación de elecciones, función que corresponde a los órganos jurisdiccionales o a los congresos locales.

3.- ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA COMISION

"Es una característica propia del derecho, determinar las condiciones de su propia creación y aplicación. Por ello, el ordenamiento jurídico no sólo establece las funciones o atribuciones que deberán realizarse, el que, sino también quien habrá de

ejergerlas; ésto es, el órgano o titular de la función jurídica para que la propia norma exige ciertos requisitos". (48)

La Comisión Nacional de Derechos Humanos está conformada como lo establece el artículo 30 de su reglamento, por los siguientes órganos:

A.- EL PRESIDENTE

El presidente es el representante de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y tiene la facultad de dictar medidas para el mejor desempeño de las funciones de la Comisión, puede delegar funciones, aprueba recomendaciones públicas y tiene Fé Pública para certificar la veracidad de los hechos.

Es nombrado por el Presidente de la República, y deberá ser mexicano por nacimiento, tener cuando menos treinta y cinco años de edad y gozar de buena reputación, pudiendo permanecer en el cargo 4 años y ser reelecto por un período adicional.

B.- EL CONSEJO

"Es el único órgano colegiado de la C.N.D.H., integrado por diez miembros de reconocido prestigio, designados por el Ejecutivo Federal y el Senado o Comisión Permanente del Congreso". (49)

El Consejo contará con su secretario Técnico, que podrá proponer oportunamente el proyecto de acta de sesiones, brindar a los consejeros apoyo, supervisar la elaboración de la gaceta y distribución de publicaciones, promover con las instituciones no gubernamentales el estudio y protección de los derechos humanos.

(48) Babasa Gamba, "Elite: Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México: Análisis detallado de la Ley de la CNDDH", México, México, 1997, p. 1.

(49) Babasa Gamba, México, México, 1997.

Los cargos que desempeñan los miembros del consejo son de carácter honorífico, realizando funciones que le permiten a la Comisión, definir los lineamientos generales de actuación de la C.N.D.H., aprobar su reglamento interno, colabora con el presidente de la Comisión, entre otras.

C.- LA SECRETARIA EJECUTIVA

Es un órgano operativo y de colaboración con el Consejo y el Presidente de la Comisión, siendo designado el titular de ésta por el Presidente y como requisito, tiene que tener más de 30 años de edad.

"Sus funciones consisten básicamente en proponer al consejo y al Presidente las políticas generales para las relaciones de la C.N.D.H. con organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales o internacionales, públicos, privados o sociales de Derechos Humanos; realizar estudios sobre tratados y convenciones en la materia, anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos, y colaborar en la preparación del informe anual y preservar el acervo documental".(50)

D.- VISITADORES GENERALES

"Es el órgano fundamental de recepción e investigación de las quejas que se presenten a la C.N.D.H. En adición a los mismos requisitos que se exigen para el presidente y Secretario Ejecutivo, dado el carácter eminentemente técnico-jurídico de esta función, se

deberá tener título de licenciado en derecho y por lo menos tres años de ejercicio profesional". (51)

Las visitadurías se dividen en primera visitaduría general, segunda visitaduría general y tercera visitaduría general.

La primera y segunda visitaduría conocerán de presuntas violaciones a los derechos humanos y la tercera conocerá de violaciones de derechos exclusivamente en los centros penitenciarios.

La ley otorga Fé Pública al Presidente de la Comisión, a los visitantes y a sus adjuntos.

4.- PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

El procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se encuentra regulado en el título III de su Ley Orgánica y el título IV del Reglamento de ésta, estableciendo que:

Cualquier persona puede denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos en forma directa o por medio de un representante legal, en el caso de que una persona esté detenida en algún lugar, se puede denunciar la violación, por medio de parientes o vecinos del afectado, también las organizaciones no gubernamentales constituídas conforme a derecho pueden presentar denuncias.

Las quejas deberán presentarse en el término de un año a partir de la violación de algún derecho o a partir de que se tenga

conocimiento; salvo en los casos excepcionales, se podrá presentar con posterioridad.

Las quejas deberán presentarse por escrito; salvo en los casos urgentes, podrá presentarse a través de cualquier medio de comunicación.

La Comisión tendrá gente de guardia día y noche para que reciban las quejas y en los casos en los cuales se presenten hechos que se relacionen con una misma violación, se deberá decretar la acumulación.

En el caso de presentar una queja y que sea admitida, se les solicitará a las autoridades que sean consideradas como responsables que rindan un informe, en el cual se deberán narrar los antecedentes, el fundamento y la motivación que originó realizar o abstenerse a realizar la conducta que se les imputa.

Después de la presentación de una queja, será turnada a la Visitaduría General para realizar su calificación, designando un visitador adjunto para que en un plazo de tres días hábiles, haga saber al Director General de Visitaduría si procede o no la queja, suscribiendo en su caso, un acuerdo, en el cual se determine si existió la violación de los derechos humanos o la incompetencia de la Comisión.

En ocasiones, algunas quejas que se presentan, son calificadas de suma importancia porque la respuesta de las autoridades debe de ser inmediata, dando a conocer las respuestas de éstas al quejoso,

algunas veces, un expediente ya archivado es solicitado por el quejoso para poder continuar con su trámite, realizando el Visitador General, un análisis con el cual se determinará si se continua o no.

5.- ACUERDOS Y RECOMENDACIONES DE LA COMISION

La Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá emitir acuerdos y recomendaciones; los primeros son meramente de trámite, mismos que se presentan a las autoridades y servidores públicos siendo de carácter obligatorio y las recomendaciones se formulan al concluir una investigación, conteniendo un análisis de los hechos, pruebas, así como los elementos de convicción que permitan demostrar la violación de los derechos humanos, conteniendo la recomendación y las medidas que procedan para evitar la violación y restitución de los afectados, siendo propuesta al presidente para que realice su consideración final.

Las recomendaciones serán públicas, autónomas, sin tener el carácter de imperatividad sobre las cuales no procede recurso alguno.

6.- EL RECURSO DE QUEJA Y DE IMPUGNACION ANTE LA COMISION

Como lo establece el artículo 55 del reglamento y el 147 de su Ley Orgánica, las inconformidades se substanciarán a través de dos recursos, el de queja y el de impugnación.

El recurso de queja, sólo podrá presentarse por los quejosos o denunciantes que sufran algún perjuicio grave, por las omisiones o inacción de los organismos locales.

Este recurso se presentará ante la Comisión, en forma escrita u oralmente, debiendo ser ratificado en tres días pronunciándose la Comisión sobre la queja en sesenta días a partir de la aceptación.

El recurso de impugnación se interpone ante la Comisión por el quejoso o agraviado en un plazo de treinta días en forma escrita, conteniendo una descripción de los agravios.

Para poder finalizar el presente capítulo podríamos decir que la Comisión Nacional de Derechos Humanos no es un órgano que anule actos o resoluciones de la administración, sin embargo, las recomendaciones o sugerencias que emiten tienen como finalidad, lograr un cambio en la administración pública en forma paulatina utilizando dos principales armas que son, la publicidad y la investigación.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- Existen diversas connotaciones de los derechos humanos basadas en distintas corrientes filosóficas; las que se agrupan en el Iusnaturalismo afirman que los derechos humanos son inherentes a los individuos, de lo que se deduce que los eleva a categoría de valores, considerados fines en si mismos.

Sin embargo, actualmente debido a la evolución del Estado moderno estos valores del individuo, deben de estar reconocidos por un ordenamiento jurídico que les permita garantizar su eficacia y existencia en la vida jurídica de los países modernos, motivando su reconocimiento expreso en el derecho positivo encontrándonos así con la corriente positivista.

Independientemente de las corrientes filosóficas aludidas la Declaración emitida por la Organización de las Naciones Unidas, sobre los derechos humanos contempla aspectos filosóficos, jurídicos y sistemáticos que nos permite tener una visión más amplia de su naturaleza.

SEGUNDA.- Debido a la evolución de los derechos humanos con el devenir del tiempo se han originado diversas clasificaciones de los mismos en los distintos países de acuerdo a su propio contexto social; en nuestro país se han diferenciado en civiles, o individuales, políticos y sociales estando acorde con la

clasificación adoptada por los sistemas democráticos actuales. También se han creado organismos o instituciones que coadyuvan a salvaguardar ante la continua violación por parte de los organismos gubernamentales, puesto que la sola cultura y educación no son suficientes para asegurar una apropiada protección de los derechos humanos.

TERCERO.- La institución del Ombudsman es de origen sueco y significa representante; empezó a divulgarse en la primera postguerra en los distintos países escandinavos, después de haber permanecido en forma oscura a partir de 1809, sin embargo, después de la Segunda Guerra Mundial observamos su presencia en los distintos ordenamientos en forma creciente y acelerada, pudiendo calificar en la actualidad como una institución de carácter universal.

CUARTA.- El Ombudsman es esencialmente un representante de la sociedad que tiene como finalidad vigilar la actuación de las autoridades sobre los gobernados. No sustituye a ninguna autoridad o institución y únicamente procura que el administrador corrija su actuación a través de recomendaciones que tienen solo fuerza moral y no coercitiva, siendo por otra parte su obligación, salvaguardar el Estado de derecho.

QUINTA.- Al Ombudsman en el derecho comparado se le han asignado diversas connotaciones en los países por los que ha sido adoptado, de acuerdo a su propio contexto social.

En España se le conoce con el nombre de Defensor del Pueblo, en Alemania existe la figura del Comité de Peticiones, en Francia se le denomina Intercesor del Pueblo, en Inglaterra como Comisionado para la Administración Local y en Noruega como el Ombudsman del Storting (Parlamento).

Sin embargo, las instituciones mencionadas anteriormente coinciden en su función protectora de los derechos de las personas ante las autoridades gubernamentales, estableciendo un sistema de acceso fácil, rápido y sin costo alguno con lo que se garantiza su actuación y eficacia.

SEXTA.- En algunos países el nombramiento del titular de las instituciones encargadas de vigilar el respeto de los derechos humanos se realiza a través del poder legislativo que se denomina de diversas formas, entre las que encontramos el Parlamento, el Riksdag, las Cortes Generales, el Storting entre otras. Sin embargo, en nuestro país, esta forma de nombramiento del titular de la institución protectora de los derechos humanos es ajena, puesto que la designación la realiza el Presidente de la República.

La presentación de las quejas de los individuos afectados en sus derechos por alguna autoridad puede realizarse en forma escrita

u oralmente, con la finalidad de facilitar el acceso a las instituciones en forma sencilla y rápida, sin embargo, es común que estas instituciones cuenten con la facultad de iniciar de oficio cualquier investigación al tener conocimiento de la violación de los derechos de las personas a través de los medios masivos de comunicación como pueden ser la radio, la televisión, el periódico, y las revistas entre otros. Por lo general, las determinaciones que emiten estos organismos son de carácter propositivo careciendo de coercitividad puesto que si tuvieran este carácter estaríamos en presencia de una intromisión en la actuación de los poderes constituidos motivando con ello una duplicidad de funciones innecesaria e inconstitucional.

SEPTIMA.- México a través del tiempo ha creado diversas instituciones con las que pretende proteger los derechos humanos de las personas que habitan en nuestro país, entre las que encontramos la Ley de Procuraduría de Pobres de 1847, la Defensoría de los Derechos Universitarios de 1985, la Ley de Protección Ciudadana de Aguascalientes de 1988 y la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal de 1989, pero no cuentan con las características del Ombudsman y sólo se asemejan puesto que buscan el respeto a los derechos de los gobernados pero únicamente protegiendo a determinados sectores de la sociedad ya sea porque su ámbito de

competencia es local, o porque están destinadas sólo a determinados sujetos; es decir, no tienen alcances generales.

OCTAVA.- La causa por la que surge la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México fué por la creciente inseguridad de la población con respecto de la prepotencia y arbitrariedad de las autoridades gubernamentales, originadas por una burocracia sin control y por ende acrecentándose las violaciones a los derechos subjetivos de las personas.

NOVENA.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha conservado su carácter apolítico y apartidista lo que implica que al introducir esta institución en la Constitución de nuestro país origina su permanencia y adquiere solidez jurídica evitando que sólo sea una medida populista.

DECIMA.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un órgano desconcentrado que deberá lograr una mayor autonomía con respecto del Poder Ejecutivo, ya que al nombrar este al Presidente y al Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con algunas aparentes formalidades de ratificación del Senado, motiva la inquietud en la sociedad de que sólo se utiliza esta institución como una válvula de escape frente a los problemas de nuestro país.

Lo anterior, como consecuencia de que el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo en el ejercicio natural de sus funciones y atribuciones conferidas constitucional y legalmente son más propensos a infringir los derechos de los individuos originando una confusión de derechos y obligaciones.

Motivo por el cual proponemos el siguiente procedimiento para realizar el nombramiento del titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y los miembros de su consejo.

La Cámara de Diputados elegirá de entre las listas del personal docente de las facultades de derecho, de las asociaciones y barras de abogados del país, una terna de tres candidatos a ocupar el puesto de Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, misma que se someterá a la Cámara de Senadores a efecto de que elijan mediante votación de la mayoría presente a quien ocupará el cargo de Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Asimismo la Cámara de Diputados elegirá a los miembros del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a través del procedimiento antes señalado debiendo someter a ratificación del Senado tales nombramientos.

Debido a lo anterior deberá reformarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 74 agregando a este artículo una fracción a la cual le corresponderían el numeral IX y que diría lo siguiente: "La Cámara de Diputados tendrá la Facultad de proponer a la Cámara de Senadores una terna de

entre las listas del personal docente de las facultades de derecho, asociaciones y barras de abogados de nuestro país como candidatos para ocupar la Presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Así como someter a ratificación de la Cámara de Senadores el nombramiento de los miembros de la Comisión Nacional de Derechos Humanos elegidos por el mismo procedimiento". Y al Artículo 76 de nuestra Carta Magna se le deberá agregar una fracción a la cual le correspondería el numeral XI que diría lo siguiente: "La Cámara de Senadores elegirá mediante votación de la mayoría presente, de la terna propuesta por la Cámara de Diputados al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Asimismo tendrá la facultad de ratificar o rechazar el nombramiento de los miembros del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos realizado por la Cámara de Diputados".

DECIMAPRIMERA.- Las recomendaciones que emite la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberán seguir siendo solo de carácter propositivo, ya que en el hipotético caso de adquirir fuerza resolutive, se desnaturalizaría su esencia provocando una intromisión anárquica en las funciones lógicas y naturales de los tres poderes de la unión, convirtiéndose en un órgano Supremo.

Asimismo deberá de existir mayor difusión de la naturaleza y funcionalidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a través de información de los medios masivos de comunicación estableciendo

programas de orientación, sencillos en su lenguaje, empleando ejemplos basados en problemas cotidianos y concretos, utilizando la ayuda de unidades administrativas locales como son delegaciones políticas, los municipios y el auxilio eventual que brindan organismos no gubernamentales entre los que podemos mencionar fundaciones, asociaciones e incluso agrupaciones de vecinos que se reúnan ocasionalmente.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos es una institución que por lo tanto debe prevalecer pero buscando su perfeccionamiento asegurando primero su verdadera independencia e imparcialidad, pues, aunque no se trate de un órgano jurisdiccional, tiene la importante misión de coadyuvar para la defensa de los derechos fundamentales de los gobernados.

DECINASEGUNDA.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos, deberá realizar periódicamente visitas a las instituciones y dependencias gubernamentales a fin de tener contacto directo con la relación que prevalece entre las mismas y los individuos que solicitan una prestación o servicio, emitiendo un informe acerca de las dependencias visitadas, valorando si existe o no la atención adecuada. Dicho informe, enfatizando su carácter valorativo, se entiende toda vez que por su propia naturaleza la Comisión Nacional de Derechos Humanos dictamina sólo en forma propositiva.

DECIMATERCERA.- No obstante que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuenta con la cooperación de las instituciones gubernamentales, en el desarrollo de sus actividades, obtendría mejores resultados si dichas dependencias ofrecieran un informe sistemático, que rindieran a la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos, independientemente de que en forma paralela o en un determinado momento surgiera la necesidad de implementar una visita o solicitar una investigación.

DECIMACUARTA.- La profesionalización de los integrantes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es una exigencia política, social y económica, en virtud de que es imperativo un criterio flexible y acorde a las circunstancias que vive a cada momento el país. Es decir la actividad que debe desarrollarse en situaciones de emergencia por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no implica transgredir el carácter de su propia naturaleza jurídica ni mucho menos adoptar una actitud pasiva en detrimento de la protección de los Derechos Humanos, puesto que debe conservar el justo equilibrio en su actuación para no caer en peligro del exceso al que obligan las circunstancias de emergencia y la fácil posición de no asumir plenamente la responsabilidad de cumplir con su mandato constitucional, que se entiende únicamente en la medida de la capacidad intelectual, académica y profesional de sus miembros.

DECIMAQUINTA.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos, como institución adquirirá la credibilidad de la sociedad en su actuación en la medida que demuestre eficacia, en la atención inmediata a las presuntas violaciones de los Derechos Humanos que por medio de un procedimiento sencillo permita a cualquier individuo tener acceso a ésta instancia sin costo alguno.

de Publicaciones de la U.N.A.M.
México 1974.

DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE

- 14.- Varios autores. Edición conmemorativa de la Secretaría de Gobernación, México 1789-1989.

BICENTENARIO DE LA DECLARACION DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO

PUBLICACIONES PERIODICAS

- 1.- Folleto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1992

PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE DERECHOS HUMANOS Y LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

- 2.- Revista de la Comisión Internacional de juristas No. 20-22. Ginebra junio-diciembre de 1978.

OMBUDSMAN Y COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS

CONFERENCIAS

- 1.- Varios autores.

PONENCIAS DE LOS OMBUDSMAN QUE PARTICIPARON EN LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DE MEXICO EN EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE 1991 DENOMINADO EL OMBUDSMAN EN LA ACTUALIDAD

DICCIONARIOS

- 1.- Editorial Espasa-Calpe S.A. Madrid, España 1992.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPANOLA DE LA REAL ACADEMIA ESPANOLA.

LEGISLACION

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, Edición 97. México 1993.
- 2.- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Editorial Porrúa, Primera Edición, México 1993.
- 3.- Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Serie Folletos, México 1991.
- 4.- Ley de la Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México, Primera Edición, México 1991.