



301809
UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

CAMPUS SAN RAFAEL
"ALMA MATER"

ESCUELA DE DERECHO

32
24

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**EFICACIA O INEFICACIA DE LA
COMISION NACIONAL DE DERECHOS
HUMANOS EN LOS JUZGADOS CIVICOS**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

EFRAIN FLORES TREJO

FALLA DE ORIGEN

**PRIMER REVISOR
LIC. SILVIA LLITERAS ALANIS**

**SEGUNDO REVISOR
LIC. MARI BALLADO PARRA**

MEXICO, D.F.

1995



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES

Samuel Flores y Eufemia Trejo por su apoyo, cariño y confianza, pero sobre todo por su ejemplo de tenacidad y honestidad con que me han guiado.

A MIS ABUELOS

Enrique Flores, Q.P.D.; Juan Trejo, Q.P.D.;
María Chavero, Q.P.D.; y Virginia Ortega,
con respeto y cariño.

A MIS HERMANOS

**Enrique, Francisco Javier y Salvador, por su
fraternidad, cariño y ejemplo,
particularmente en la elaboración de mi tesis.**

A MIS TIOS Y PRIMOS

por los lazos de sangre que nos unen, con
respeto y cariño.

AGRADECIMIENTOS

**Especialmente al Lic. Arturo Quizamán Fuentes por su invaluable confianza,
amistad y apoyo.**

**A la Lic. Silvia Llitas Alanis y al Lic. Mario Ballado Parra por su asesoría,
comentarios y observaciones.**

A Lucía y Ana Teresa por su paciencia y amor.

A mis amigos con cariño, por compartir y enriquecer mi vida:

**Ma. Esther, Jose I., Fernando, Hugo, Oscar, Noe, Arturo, Eduardo, Carolina, Héctor,
Norma, Arturo C., Carmen, Ma. del Pilar, Mario L. Sonia, Angelina, Adriana,
Teresita, Rubén, Juan Luis, Enrique, Lorena, Leticia, José, José de Jesús, Estela,
Adrian, Bettina, Lorena G., Angélica, Leticia M., Jaime.**

INDICE

INTRODUCCION	1
---------------------	----------

CAPITULO PRIMERO

BREVES APUNTES SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS

1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS DERECHOS HUMANOS	2
1.2 CONCEPTO DE DERECHOS HUMANOS	13
1.3 DIFERENTES CORRIENTES DE SU CONCEPTUALIZACION EN TORNO A LA LABOR DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	15
1.4 FUENTES DE LOS DERECHOS HUMANOS	23
1.5 ASPECTO FILOSOFICO	27

CAPITULO SEGUNDO EL OMBUDSMAN

2.1 DEFINICION	33
2.2 ANALISIS HISTORICO	40
2.3 NATURALEZA JURIDICA	70
2.4 PARTICULARIDAD DE LAS RESOLUCIONES DEL OMBUDSMAN	74
2.5 EL OMBUDSMAN EN MEXICO	78

CAPITULO TERCERO LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

3.1 DEFINICION	98
3.2 ANALISIS DE LA CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	100
3.3 ANALISIS DEL REGLAMENTO INTERNO Y LA LEY DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	106
3.4 COMPETENCIA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	141
3.5 ANALISIS COMPARATIVO DE LAS CONCORDANCIAS Y DIFERENCIAS ENTRE EL OMBUDSMAN Y LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	147

CAPITULO CUARTO

LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y LOS JUZGADOS CIVICOS

4.1 PUBLICACION DEL REGLAMENTO GUBERNATIVO DE JUSTICIA CIVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL	153
4.2 EL JUEZ CIVICO	159
4.3 LA INFRACCION CIVICA, EL PROCEDIMIENTO Y LA RESOLUCION EMITIDA POR LOS JUECES CIVICOS	163
4.4 LA EFICACIA O INEFICACIA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE UN JUEZ CIVICO	187

CONCLUSIONES

FUENTES DE INFORMACION

INTRODUCCION

En México, como en todos los países del mundo se ha venido gestando un cambio en la vida diaria. El Estado ha ido transformándose hasta lograr dejar atrás patrones anquilosados y decimonónicos que impiden la exigencia de una apresurada adaptación a la vida actual a partir de la necesidad imperiosa de elaborar una infraestructura para un futuro próximo. En consecuencia, el gobierno actual ha iniciado una serie de reformas en los diversos campos de la actividad gubernamental. Las más conflictivas, y a la vez de mayor importancia en nuestro medio son sin lugar a duda las que se refieren al sistema político y al administrativo.

El nuevo estado social mexicano construido en los años posrevolucionarios, necesita de muchos cambios y reformas básicas con objeto de impedir mayores desigualdades, por ofrecer nuestro país grandes contrastes en los aspectos socioeconómico, político y jurídico, y ser deber de todo Estado tratar de acortar la brecha de la desigualdad y procurar que el desarrollo beneficie a la comunidad entera.

La sociedad actual se encuentra inmersa en una civilización en la que prevalecen los valores materiales frente a los morales; cuyo desarrollo no ha corrido al parejo de la técnica.

La solución posible contra este desequilibrio está en el regreso al sentido moral y en la exaltación de formas de convivencia justas y ordenadas. Es imperativo el retorno al mundo del espíritu que en el campo del derecho significa el resurgimiento de la filosofía del derecho natural. Por lo tanto este estudio pretende hacer notar la eficacia o ineficacia de la labor de la Comisión Nacional de Derechos Humanos dentro de los Juzgados Cívicos.

Es por ello que desde que ingrese a laborar como Secretario del Juzgado en el año de 1987 a los entonces llamados Juzgados Calificadores me percaté, que si bien es cierto que en innumerables ocasiones les son violadas las garantías individuales de los ciudadanos, también es cierto que actualmente los infractores o bien delincuentes ocupan a la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un arma para evadir su responsabilidad, porque estos constantemente ofenden, inclusive humillan a las autoridades y cuando estas les aplican el rigor de la Ley, inmediatamente se quejan de estas, quienes se ven sometidas a un procedimiento en muchas de las ocasiones injusto y molesto, mas sin embargo, al infractor o delincuente únicamente se le toma como una simple falta administrativa, por lo que en tal virtud encamine mi estudio a exaltar a tan alta institución como lo es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pero también a tratar de hacer ver el constante abuso que se hace de la misma.

Es por todo esto, que el estudio de los derecho humanos, involucra tantos y tan graves problemas que su examen exhaustivo excedería en mucho los límites trazados en este trabajo.

CAPITULO PRIMERO

BREVES APUNTES SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS

**1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS DERECHOS HUMANOS. 1.2
CONCEPTO DE DERECHOS HUMANOS. 1.3 DIFERENTES CORRIENTES
DE SU CONCEPTUALIZACION EN TORNO A LA LABOR DE LA
COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. 1.4 FUENTES DE LOS
DERECHOS HUMANOS. 1.5 ASPECTO FILOSOFICO.**

En la actualidad el ideal común por el que todos los pueblos y naciones se esfuerzan, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, procurando asegurarlos con medidas progresivas de carácter nacional e internacional buscando en todo momento su aplicación universal, tanto en los pueblos de los estados miembros como entre los

de los territorios colocados bajo su jurisdicción, considerándose que la libertad, la justicia y la paz en el mundo, tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana, por lo que en tal virtud y a fin de lograr un entendimiento de los Derechos Humanos, inicialmente es necesario que conozcamos brevemente sus antecedentes históricos.

1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS DERECHOS HUMANOS

El Cristianismo entiende al hombre como un ser superior que fue creado a imagen y semejanza de Dios, por tal razón estableció la igualdad de todos los hombres ante el creador, y aspira a un reconocimiento semejante por la l.e.y.

En consecuencia, iniciaremos tomando como referencia, que el Cristianismo es la fuente donde emana el reconocimiento de los Derechos Humanos.

Existe un documento a la protección y que contemporáneamente se entiende como el Derecho de Asilo, figurando éste en la Sagrada Biblia, Libro del Exodo, Capitulo 23, Versículo 9. del Antiguo Testamento y el cual se transcribe a continuación en su parte medular: "NO OPRIMAS AL FORASTERO: VOSOTROS YA CONOCEIS EL ESTADO DE ANIMO DEL FORASTERO, PUES ESTUVISTEIS COMO FORASTEROS EN EL PAIS DE EGIPTO".¹

¹ La Sagrada Biblia, versión Española, Antiguo Testamento, Libro del Exodo, Capitulo 23, Versículo 9, p. 96.

Cabe señalar que en la Carta Magna del año de 1215, elaborada por el rey "Juan sin Tierra", integrada por 63 disposiciones y que contiene el reconocimiento de algunos derechos tales como, la libertad, la protección contra detenciones ilegales y el maltrato físico, la propiedad, un juicio justo y a la libre circulación, siendo importante destacar que en el siglo XIII, la detención arbitraria ya era reconocida como un delito.

En el año de 1776, el Estado de Virginia de los Estados Unidos de Norte América, elabora una Declaración de Derechos, en la cual se enuncia el principio de la separación de poderes, la garantía de elecciones libres, el derecho de libertad de prensa, la libertad de conciencia y se condena el empleo de castigos crueles. El artículo primero del documento en mención dice que: "Todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes, y poseen ciertos derechos inherentes, de los cuales, por pertenecer a la sociedad no pueden ser privados por ningún pacto. Son a saber: disfrutar de la vida y la libertad, como medios para adquirir y poseer propiedades y para buscar y obtener la dicha y la seguridad".²

A continuación y dada la importancia para el presente trabajo, se transcriben los artículos más relevantes:

Artículo 1.- Que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos innatos de los que, cuando entran en estado de sociedad, no pueden privar o desposeer a su posteridad por ningún pacto, a

² Pedro Pablo Camargo, "La Protección Jurídica de los Derechos Humanos y la Democracia en América". México. 1960. p. 16.

saber: el goce de la vida y la libertad con los medios de adquirir y poseer la propiedad de buscar y obtener la felicidad y la seguridad.

Así mismo se incorpora una de las primeras manifestaciones del reconocimiento a la soberanía popular.

Artículo 2.- Que todo poder es inherente al pueblo y, en consecuencia procede de él; que los magistrados son sus mandatarios y sus servidores, y en cualquier momento responsable de él.

En este documento se reconoce, el derecho a rebelarse contra los gobernantes que no respondan a sus intereses.

Artículo 3.- Que el gobierno es instituido o debería serlo para el común provecho, protección y seguridad del pueblo, nación o comunidad: que de todas las formas y modos de gobierno es el mejor, el más capaz de producir el mayor grado de felicidad y seguridad y el que esta más eficazmente asegurado contra el peligro de un mal gobierno; y que cuando un gobierno resulta inadecuado o es contrario a estos principios una mayoría de la comunidad tiene derecho indiscutible, inalienable e irrevocable de reformarlo, alterarlo o abolirlo de la manera que se juzgue más conveniente del bien público.

Tal vez en Francia, fue el país donde una mayor doctrina de los derechos humanos se conformó y legó al mundo. Estas ideas fueron desarrollándose en el transcurso del tiempo por pensadores como, Voltaire, Montesquieu, Rousseau.

Durante la revolución francesa, la Asamblea Constituyente proclamó su celebre "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano", la que en el año de 1789, vino a constituir uno de los documentos más trascendentes en materia de derechos humanos a través de los siglos, proclamando el pueblo francés primordialmente los derechos a la vida, a la libertad, a la propiedad, a la seguridad, a la igualdad ante la ley, a las garantías procesales, a la resistencia contra la opresión y viene a consagrar las libertades de expresión, de conciencia, de culto y de religión, así como el derecho de los ciudadanos a intervenir en la elaboración de leyes en su país y al libre acceso a los cargos públicos, misma que buscando una mayor objetividad me permito transcribir:

"Los representantes del pueblo francés constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del hombre, son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer, en una declaración solemne, los derechos naturales inalienables y sagrados del hombre, a fin de que esta declaración constantemente presente para todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes a fin de que los actos del poder legislativo y los del poder ejecutivo, pudiendo ser comparados a cada instante con la meta de toda institución política, sean más respetados; a fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas en principios simples e incontestables, se dirijan siempre al mantenimiento de la Constitución y a la felicidad de todos".

Bases de Derechos Humanos insertas en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano:

1) Principio de igualdad jurídica y política de los ciudadanos, quienes podrán participar en la formación de la ley de manera directa o por medio de sus representantes;

2) Todos son iguales ante la ley sin más distinción que la de su virtud y su talento;

3) "El objeto de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión".³

4) La protección de los derechos de cada individuo no sólo a éste, sino a la sociedad en su conjunto.

En el año de 1945, con el fin de preservar a las generaciones venideras de la guerra, de reafirmar la fe en los derechos humanos, de procurar la igualdad entre todos los individuos y las naciones y teniendo presentes la necesidad de crear las condiciones para mantener la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y otras fuentes de derecho internacional buscando en todo momento promover el progreso social y elevar el nivel de vida en un concepto amplio de libertad, se formó la Organización de las Naciones Unidas, (ONU).

³ Ignacio Burgoa. El Juicio de Amparo. Editorial. Porrúa. México. 1986. p. 73

En el año de 1946, se creó el Consejo Económico y Social, el cual estableció la Comisión de Derechos Humanos, misma que se encargó de formular una Declaración Universal de los Derechos Humanos.

El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas, proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, texto que es sumamente importante ya que revela la tesis de que hay principios ideales, por encima del derecho positivo, a los que éste debe plegarse por ser la base de lo que se llama "Derechos Fundamentales del Hombre".

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, debe ser vista en todo momento como el esfuerzo popular por preservar la paz y conseguir el respeto de los Derechos Humanos.

Cabe señalar que la Declaración Universal de los Derechos Humanos, tiene su antecedente inmediato en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de abril de 1948, adoptada por la Novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá Colombia.

Tomando en consideración su relevancia haremos una síntesis de su contenido, misma que refleja la concepción sobre los Derechos Fundamentales, después de la Segunda Guerra Mundial.

PRINCIPALES CONCEPTOS DE LA DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Resumen del preámbulo:

- La base de la libertad, la justicia y la paz es el reconocimiento de la dignidad intrínseca de los derechos iguales e inalienables del hombre;
- El desconocimiento y el menosprecio de los Derechos Humanos, han originado actos de barbarie, ultrajes para la conciencia de la humanidad;
- El hombre requiere de un régimen de derecho que proteja sus derechos esenciales a fin de no verse compelido el supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión;
- Las Naciones Unidas se comprometen al respeto de los derechos del hombre basados en la dignidad y el valor de la persona humana e igualdad entre el hombre y la mujer.

Resumen de la proclama:

- Todos los seres nacen libres e iguales en dignidad y derechos, son iguales ante la ley y tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica;
- En la atribución de los derechos humanos, no se distingue a ningún hombre por su raza, color, sexo, idioma, religión, opinión, nacionalidad, posición económica o cualquier otra condición;
- Toda persona tiene derecho a una nacionalidad, a la propiedad, a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, a la expresión y a la opinión libre de las ideas

a reunirse y asociarse con fines pacíficos, al trabajo, a la educación, a la participación en el gobierno de su país, a la seguridad social, a circular libremente, a buscar asilo;

- Se proscribe la esclavitud, la servidumbre, la tortura, las penas o tratos crueles, la detención, la prisión, destierro e injerencia arbitraria sobre el hombre y respecto de su vida privada, correspondencia, honra o reputación;
- Todo individuo tiene derecho a ser oído ante tribunal independiente e imparcial para la defensa de sus derechos y a gozar de un recurso efectivo, que lo ampara contra actos que lo violen;
- La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales;
- Los derechos consagrados por esta declaración no podrán, en ningún caso, ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas, ni interpretarse en el sentido de que algún Estado, grupo o persona pueda suprimirlos.

De igual forma, es de vital importancia, que señalemos los más importantes instrumentos internacionales, emanados de diversas resoluciones regionales y de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos.

DECLARACION DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LA O.N.U.

NUMERO	NOMBRE DE LA RESOLUCION	ADOPCION
217	Declaración Universal de Derechos Humanos	10-XII-48
1386	Declaración de los Derechos del niño	20-XI-59

1904	Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial	20-XI-63
2263	Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer	07-XI-67
2542	Declaración sobre el progreso y el desarrollo social	11-XII-69
2856	Declaración de los Derechos del retrasado mental	20-XII-71
3318	Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado	14-XII-74
3348	Declaración Universal sobre la erradicación del hambre y la mala nutrición	17-XII-74
3384	Declaración sobre la utilización del progreso científico y tecnológico en interés de la paz y en beneficio de la humanidad	10-XI-75
3447	Declaración de los derechos de los impedidos	09-XII-75
3452	Declaración sobre la protección de todas las personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes	09-XII-75

**OTROS TRATADOS INTERNACIONALES EMANADOS DE LA
ASAMBLEA GENERAL DE LA O.N.U.**

2200	Pacto internacional de derechos económicos sociales y culturales	16-XII-66
2200	Pacto internacional de derechos civiles y políticos	16-XII-66

2200	Protocolo facultativo del pacto internacional de derechos civiles y políticos	16-XII-66
------	---	-----------

CONVENCIONES INTERNACIONALES

ENTRADA EN VIGOR

Convención relativa a la esclavitud	09-III-27
Convención sobre la prevención y el castigo del crimen de genocidio	12-I-51
Convención sobre el estatuto de los refugiados	22-IV-54
Convención sobre los derechos políticos de la mujer	07-VII-54
Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y practicas análogas a la esclavitud	30-IV-57
Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial	04-I-69
Convención internacional sobre la represión y castigo del crimen de Apartheid	30-XI-73

INSTRUMENTOS AMERICANOS

Declaración americana de los derechos y deberes del hombre	1948
Convención americana de derechos humanos o pacto en San José	1969
Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos	1979

INSTRUMENTOS EUROPEOS

Convención Europea para la salvaguarda de Derechos Humanos y libertades fundamentales	1950
Protocolo número 1 a la Convención Europea para la protección de Derechos Humanos y libertades fundamentales	1952
Carta Social Europea	1961

Es importante indicar que la fundamentación de los actuales documentos internacionales, son acuerdos con los propósitos y principios marcados por la Carta de las Naciones Unidas.

En México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, surge como un órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación, quien es la responsable de vigilar el acatamiento a las normas que consagran a los derechos humanos que se encuentran contenidos en nuestra Constitución Política, como garantías individuales y sociales, y en las convenciones y tratados internacionales suscritos por México.

El 6 de junio de 1990, se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es entrar a una modernización conjunta entre el gobierno con la participación civil, afirmando de igual manera que la acción tomada es un ejemplo de compromiso gubernamental de dar la más alta prioridad a las garantías individuales y sociales con intensa labor y el constante mejoramiento de las instituciones que nos

hemos dado, lo que nos llevará a construir un México mejor en el que se tendrá la certidumbre a la mejor protección a los derechos y libertades de todos los mexicanos.

1.2 CONCEPTO DE DERECHOS HUMANOS

Una vez que hemos analizado brevemente los antecedentes históricos de los Derechos Humanos, nos encontramos en la posibilidad de señalar que en la historia se definen como: Un conjunto de prerrogativas que permiten al individuo desarrollar su personalidad. Estos derechos imprescriptibles son el fundamento de la libertad, de la paz y de la justicia en el mundo; de la definición anterior se desprenden los siguientes elementos:

- 1.- Son un conjunto de normas jurídicas fundamentales, de carácter sustantivo y objetivo universalmente aceptadas;
- 2.- Son contempladas por los órdenes jurídicos interno e internacional;
- 3.- Su objetivo se basa en el reconocimiento de la dignidad del hombre;
- 4.- Su objeto, es la persona física dotada de personalidad jurídica;
- 5.- Se integran por un grupo de privilegios de naturaleza civil, política y social, establecidos en favor de la persona física;
- 6.- Imponen al Estado obligaciones de no hacer el caso de las prerrogativas civiles y de hacer por cuanto a las políticas y sociales.

El individuo tiene derechos inherentes a su calidad de persona humana y el ejercicio de estos derechos asegura el desarrollo de su personalidad, implicando

prerrogativas y poderes de acción que el individuo va a sostener frente al poder público.

Hoy en día, el régimen democrático, hace clásicamente una división tripartita de los derechos humanos que son los siguientes:

a) Los derechos civiles o los derechos individuales -stricto sensu- (libertad, igualdad, seguridad, propiedad);

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 las prestaciones del Estado.

Por su parte Antonio Pérez Luño, destacado jurista español, señala que los derechos humanos son un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional.⁴

Por otra parte, Rafael de Pina Vara, define a los derechos del hombre, como aquellos derechos que corresponden al hombre por su propia naturaleza como fundamentales e innatos, tales como los de propiedad, libertad, seguridad, y resistencia a la opresión formulados en la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, y de los llamados derechos sociales.

⁴ Acta, Revista de Análisis y Actualización Jurídica. Año I. Número 1. México. 1990. p. 21.

Estos derechos se afirman como anteriores y superiores al Estado, por lo que los gobernantes se encuentran en absoluto, obligados a mantenerlos, respetarlos y garantizarlos.⁵

En mi opinión se pueden definir los derechos humanos como el conjunto de facultades inalienables e imprescriptibles que poseen los seres humanos, entre los que se encuentran los, de libertad, de trabajo, de tránsito, de expresar libremente las ideas, de recibir un juicio justo, entre otros susceptibles de ser violados por una autoridad o por cualquier otro agente social.

1.3 DIFERENTES CORRIENTES DE SU CONCEPTUALIZACIÓN EN TORNO A LA LABOR DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

La doctrina nos ofrece diferentes puntos de vista de la definición de los Derechos Humanos, careciendo esta de uniformidad. Es por ello que trataremos de conciliar una definición enfocada a la función de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, respetando las diferentes opiniones existentes.

CORRIENTE NATURALISTA

Nos encontramos fundamentalmente, frente a dos posturas en torno a la concepción de los derechos humanos; la primera se encuentra alimentada por el

⁵ Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa. México. 1984. p. 230.

derecho natural, la cual nos dice que son: "las facultades propias que todo ente humano tiene por el hecho de ser"⁶ consideradas como tales, tanto aquellas que el hombre tiene individualmente o como miembro de la sociedad, fundamentando éstas en los atributos de la persona humana, los cuales son concedidos al hombre por la naturaleza desde que éste existe.

De esta manera los derechos humanos son concebidos como el conjunto de principios abstractos e inmutables, inalienables e imprescriptibles, así como de validez universal, lo que constituye el fundamento sobre el cual se yerguen las instituciones jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales, es decir, estos derechos son anteriores y superiores al Estado en tanto que éste debe considerarse como mero instrumento al servicio de la persona que lo trasciende en rango y jerarquía valorativas, convirtiéndose en principios básicos de cualquier forma de organización política, de tal manera que no es el Estado el creador de los derechos humanos, sino es la naturaleza misma como ha quedado asentado anteriormente.

Cabe mencionar que el vocablo "Derechos", en la enunciación "Derechos Humanos", constituye una exigencia ideal, por ejemplo, el derecho a la libertad de conciencia, la cual no expresa un derecho subjetivo en el sentido técnico de estos vocablos, es decir, con posibilidad de hacerlo valer mediante el auxilio de los órganos jurisdiccionales y ejecutivos del Estado. Expresa que todo orden jurídico-positivo, por exigencia ideal, por imperativo ético, debe establecer y garantizar en sus normas su libertad de conciencia. Por tanto cuando la doctrina ius naturalista habla de "Derechos del Hombre", término que ha sido traducido al castellano por las

⁶ Camargo, Op. Cit. p.3.

Naciones Unidas como sinónimo de "Derechos Humanos", lo que hace es "dirigir requerimientos al legislador, fundadas en normas o en principios ideales, en criterios estimativos, en juicios de valor, para que el orden jurídico-positivo emita preceptos que vengan a satisfacer esas exigencias".⁷

CORRIENTE POSITIVISTA

La segunda postura es la de los positivistas, la cual considera que los derechos humanos no son materia de análisis científico y solo tendrían su fundamento en la ley promulgada por un orden jurídico positivo desde el campo de estudio de esta postura. Esta corriente se limita a analizar los aspectos lógico-formales del derecho, su estructura típica, independientemente del contenido variante que ha tenido en las diferentes épocas y países logrando de éste estudio una Teoría General del Derecho, es decir, sin limitarse a un determinado orden jurídico o a normas jurídicas determinadas; precisando el método específico y conceptos fundamentales con los cuales es posible describir y concebir cualquier tipo de derecho. "Se distingue del derecho natural en que no quiere conocer como éste último, lo que el derecho debe ser, sino lo que el derecho es; es una teoría del derecho positivo, es decir, una teoría del derecho real y no ideal, una teoría de la realidad jurídica".⁸

Por ende, solo dentro de la organización social cobran su pleno sentido los derechos fundamentales, a cuya esencia están necesariamente ligadas las notas de

⁷ Ibid, p. 4.

⁸ Hans Kelsen. "¿Que es la Teoría Pura del Derecho?". México. 1991. p. 15.

bilateralidad y alteridad, siendo además indispensables su reconocimiento por el poder público para que pueda considerarse jurídicamente vigentes, es por ello que, lógicamente, la corriente positivista no acepta dentro de su objeto de estudio, derechos anteriores y superiores al Estado. Sin embargo, estamos de acuerdo con el maestro Campillo Sainz, cuando nos explica que se parte de ángulos distintos al hablar de la prioridad de los derechos humanos sobre el Estado, ya que se hace referencia a un punto de vista axiológico: "Para el positivismo, es lógico que no haya derechos anteriores al Estado. Pero para quienes tenemos la convicción de que hay una ley superior cuyos mandatos están inscritos en la naturaleza del hombre, para quienes pensamos que el derecho positivo es alimentado por los mandatos de ese derecho natural, es indiscutible que el hombre está dotado de derechos que el Estado no puede desconocer sin contrariar sus propios fines y negar su misma esencia".⁹

CONCEPTO CONCILIADOR

Siguiendo al orden de ideas manifestadas y conciliando lo ideal con lo real, podemos utilizar una segunda definición en torno a los derechos humanos, considerándolos como "el conjunto de exigencias que derivan de la naturaleza de la persona humana y que esta puede hacer valer ante la organización social para el mejor cumplimiento de sus fines".¹⁰ Al apuntar este nuevo elemento de la aptitud con que cuenta la persona para hacer valer sus derechos conaturales, nos encontramos ante una violación a los mismos, ya que si fuesen respetados no habría motivo alguno para hacerlos evidentes y para reclamar su reconocimiento.

⁹ José Campillo Sainz. "Derechos fundamentales de la persona humana". México. 1952. p. 8.

¹⁰ *Ibid*, p. 12.

La forma que tiene el Estado para proteger estos derechos inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no puede vivir como ser humano, es mediante un aparato jurisdiccional, sin embargo, como todo lo humano es imperfecto y adolece de vicios de autoridad; es por ello que resulta indispensable el contar con un defensor y corrector de los mismos, concretando esta necesidad se ha llegado a crear una Comisión Nacional de Derechos Humanos que precisamente busca erradicar las imperfecciones del derecho positivo, considerando los derechos humanos como: "...los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los que recogen en los pactos, convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México".¹¹

Como ejemplo de algunos derechos humanos en nuestro sistema jurídico mexicano encontramos los siguientes:

- Derecho de igualdad (art. 4 Const.)
- Derecho a ser libre (art. 2 Const.)
- Derecho a elegir una profesión o trabajo (art. 5 Const.)
- Derecho a transitar libremente (art. 11 Const.)

¹¹ Reglamento Interno de la CNDH, artículo 6. Publicado en el Diario Oficial de la Federación 12 de noviembre de 1992. p. 30.

- Derecho de asociarse y reunirse pacíficamente (art. 9 Const.)
- Derecho a expresar libremente las ideas y creencias (art. 6, 7, y 24 Const.)
- Derecho a no ser molestado en bienes o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento (art. 16 Const.)
- Derecho a tener acceso a la jurisdicción del Estado y a no ser "privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho", es decir, tener derecho a un juicio justo en el que se esté en posibilidad de ser oído y vencido, según la verdad legal (art. 13 y 14 Const.)
- Derechos Políticos (art. 35 Const.), referidos a la facultad de los integrantes de la sociedad para participar en las funciones de gobierno y otorgada exclusivamente a los ciudadanos mexicanos, en virtud de que estos derechos se ejercen dentro de una colectividad política determinada con intereses distintos a los de otras colectividades semejantes; por ello resulta lógico que se otorguen a quienes pertenezcan a la sociedad política dentro de la cual deben ejercitarse y que se exija la ciudadanía como condición para gozar de ellos dentro de cada Estado, sin que implique lo anterior que no encuentren su fundamento en la naturaleza humana por el carácter social del hombre y por constituir una forma de libertad, lo tienen,

puesto que los derechos políticos eliminan el concepto de dominio entre la autoridad y los gobernados al hacer a estos últimos partícipes de las funciones de gobierno y al tener la opción de cambiar los regímenes o disposiciones que afecten sus derechos, así como deponer a los funcionarios que invadan injustificadamente sus libertades. Por todo ello son igualmente derechos humanos fundamentales.

- Derechos sociales, considerados como: "...el conjunto de exigencias que el hombre puede hacer valer frente a la colectividad para que ésta le proporcione los medios necesarios para conducir una existencia digna de su calidad de hombre.

Estos derechos miran de manera particular a la participación de los miembros de la colectividad en el bien común y al derecho que cada uno de ellos tiene para que la sociedad le asegure un mínimo decoroso de bienestar que le permita atender el cumplimiento de sus fines superiores.¹² (artículos. 4, 5, 27 y 123 Const.). Es decir los servicios de educación y en general los de seguridad social que tienden a la protección de los desvalidos y de los económicamente débiles. Sin que se entienda que para su realización sea indispensable la acción directa del Estado, sino que bastará con su acción indirecta, o sea, con que éste cree las condiciones propicias para que las relaciones de los hombres en el ejercicio de sus actividades normales encuentren elementos suficientes para conducir una existencia digna y decorosa. Por ejemplo, reglamentando las relaciones entre patrón y trabajador, estableciendo normas que garanticen a éstos últimos un salario adecuado, una jornada de trabajo razonable, descansos, etc..

¹² Campillo, Op. Cit., p. 37.

Igualmente, los derechos sociales aparecerán también en el campo que se afirma la actitud social del hombre frente al Estado y consistirán en el reconocimiento de los derechos de los grupos. Originariamente los derechos sociales aparecieron referidos de manera particular a la clase trabajadora, pero su esencia y contenido aborda el concepto del trabajador para llegar a abarcar a todo aquel que requiere el auxilio o la ayuda de la comunidad. Por ejemplo los grupos ecologistas, los de protección a los grupos étnicos, etc..

Es preciso no confundir esta clase de derechos con los individuales, para ello podemos distinguirlos básicamente en que:

a) Los derechos individuales imponen al Estado un deber de abstención o de respeto a las prerrogativas de la persona, y los derechos sociales exigen del Estado una conducta activa, son derechos de prestación.

b) Los derechos individuales se otorgan a todos los hombres sin distinción. Los derechos sociales están dirigidos a quien se encuentra en la situación económica o social prevista, bien sea como trabajador, miembro de un grupo profesional, etc..

Estas diferencias, sin embargo, no implican oposición, los derechos sociales son el complemento y el sostén de los derechos individuales ya que garantizan al hombre el bienestar y seguridad necesarios para hacer realmente efectivo el ejercicio de sus libertades. En realidad, entre ambos tipos de derechos existe una unidad esencial y los dos no son sino proyecciones distintas de una misma

cosa -los derechos fundamentales del hombre- con un mismo punto de partida e igual destino: el hombre mismo.

1.4 FUENTES DE LOS DERECHOS HUMANOS

Las principales fuentes de los derechos humanos en México las encontramos en:

- a) La Constitución Federal.
- b) Las Leyes emanadas del Congreso de la Unión.
- c) Los Tratados Internacionales.
- d) La Jurisprudencia emanada del Poder Judicial Federal.
- e) La Costumbre.

Es indudable, que la Costumbre, en un principio daba un marco de conducta que uniformaba el criterio de la comunidad sobre como debían de resolverse determinados conflictos, precedentes, que seguramente llegaron a ser una norma obligatoria que se sustentaba en una especie de conciencia colectiva, de lo que resulta innegable, que el predominio del derecho sobre el poder es consecuente a la evolución del hombre; son las reglas de conducta, escritas o no, un imprescindible medio de asegurar la convivencia humana de una manera civilizada

Para el maestro García Maynez, se visualizan 3 tipos de fuentes del derecho; la fuente formal, que según su opinión son "...los procesos de creación de las normas jurídicas"; las fuentes reales que afirman son "...los factores y elementos

que determinan el contenido de tales normas”, y las fuentes históricas, que identifican como “...los documentos (inscripciones, papiros, libros) que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes”.¹³

Para el maestro Nestor de Buen Lozano, comenta al hablar de normas es necesario dirigirse a su expresión formal. (Difiere de García Maynez) e indica que son fuentes del Derecho la Ley, la Costumbre y la Jurisprudencia y no los procesos que le dan origen; además sustenta que “...la clásica tripartición en fuentes formales, fuentes materiales o reales y fuentes históricas, son en si mismas, erróneas, porque intenta presentar como especies de un mismo genero, tres conceptos que evidentemente, no tienen un denominador común. La norma en el esquema de Kelsen, como juicio, nada tiene que ver con los factores sociales que determinaron su nacimiento. ni con el documento en que fue plasmada”¹⁴

Cabe señalar, que para los derechos humanos, podríamos en un momento dado, hacer a un lado las fuentes históricas, entendidas como el documento en si, más no a los elementos que inspiran su composición.

Por lo que toca a las fuentes materiales, los elementos sociales son de extrema importancia, ya que permiten al hombre conocer los factores predominantes en un momento histórico determinado, que motivaron hechos arbitrarios e inhumanos y dar sentido y contenido a ese tipo de derechos.

¹³ García Maynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. México. 1984. p. 51.

¹⁴ Nestor de Buen Lozano. Derecho del Trabajo., Tomo I. Editorial Porrúa. México. p. 434.

Sin lugar a dudas, las que mayor trascendencia tienen para los derechos humanos, son las fuentes formales, esto es, aquellas que tienen implícitas, exigencia de validez y fuerza jurídica.

Una vez existente la ley o la jurisprudencia, no la costumbre, por la poca importancia que para el sistema positivo mexicano tiene, hablando de derechos humanos, los procesos que les hayan dado origen se agregan al caudal de hechos históricos que inspiran modificaciones o formas nuevas de comprender la materia.

Cuando queramos localizar la regulación de los derechos humanos, para exigir su respeto y aplicación, lo buscaremos, como lo menciona de Buen Lozano, donde se encuentran manifestados.

El jurista Miguel Villoro Toranzo, señala que el Derecho, esencialmente es un sistema de normas jerárquicamente escalonadas formando un esquema de grado jerárquico normativo, integrado por:¹⁵

- a) Normas Fundamentales;
- b) Normas Secundarias;
- c) Normas Reglamentarias, y
- d) Normas Individualizadas.

¹⁵ Miguel Villoro Toranzo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. México 1984. p. 304.

Atendiendo a lo anterior podemos concluir, que la regulación de los derechos humanos, se ubica entre las normas fundamentales de un Estado. En México, el artículo 133 de nuestra Constitución Federal consagra:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión...”

En consecuencia nos encontramos que a nivel Constitucional, los derechos humanos están incluidas en las llamadas garantías individuales, en los artículos 35 y 123 Constitucionales y en los correlativos al juicio de amparo y en general se encuentran contemplados en todos aquellos numerales que en su parte dogmática contienen derechos públicos subjetivos. En cuanto a la Ley, podemos citar, la Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Ley General de Salud, la Ley Federal del Trabajo, como fuentes formales de los derechos humanos.

Es sin lugar a dudas, los Tratados, una de las fuentes de mayor importancia en materia de derechos humanos, y de los que hablamos en los antecedentes históricos de los derechos humanos (1.1), donde enunciamos los principales y que se relacionan con la presente materia aunado a las Convenciones Internacionales e Instrumentos Americanos y Europeos.

Por lo que hace a la jurisprudencia, la misma emana de la Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales Colegiados de Circuito, ha enriquecido los conceptos sobre protección de los derechos humanos, principalmente en lo tocante a derechos

civiles y a su interpretación sobre la procedencia del Juicio de Amparo, medio para salvaguardar las garantías individuales.

En el Diccionario de Derecho del maestro Rafael de Pina, define a la Jurisprudencia como "interpretación que la autoridad judicial da ordinariamente a una ley y así se opone la jurisprudencia a la doctrina como expresión de la ciencia" (Covián). Añade este autor, que la "Jurisprudencia es al derecho lo que en la práctica, en todos los ramos del conocimiento humano, es a la teoría. Cuando se perpetúa uniforme en la sucesión de los tiempos adquiere, por decirlo así, la importancia de fuente legal y aún huyendo de toda exageración ha de reconocerse que no deja de suministrar las más útiles y fecundas enseñanzas y merece, por tanto, todo respeto, sin que por ello deba excluirse en ningún caso la libertad de examen".¹⁶

Debemos concluir que por un orden jerárquico, fundado en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, cimbrados en el hecho de ser principios fundamentales para un Estado representativo y democrático corresponde a los derechos humanos el más alto rango legislativo y judicial.

1.5 ASPECTO FILOSOFICO

Esta calidad de persona que se menciona responde a un panorama así práctico y real, como teórico; práctico y real, porque esos derechos mínimos protegen entidades concretas, existente; a seres de carne y hueso, no abstracciones mentales; teórico, porque su justificación no se informa tan solo de un criterio antropológico,

¹⁶ Rafael de Pina Vara. Op. Cit. p. 321.

sino que se encuentra impregnado de principios y razonamientos éticos, filosóficos e inclusive teológicos.

Por las características del presente trabajo, no se busca profundizar en las corrientes filosóficas, en la estimativa jurídica o mucho menos en planteamiento del orden religioso referentes a los derechos humanos; se abundará en el iusnaturalismo y en el iuspositivismo, porque desde el campo de las ideas jurídicas con un criterio amplio, es posible encuadrar las bastas propuestas generadas a este respecto en alguno de estos dos causes del pensamiento jurídico.

La fundamentación filosófica del derecho, y en particular de los derechos humanos, ha sido una de las tareas más explotadas por pensadores y juristas. Las teorías que al respecto se han formulado, son diversas, discrepantes y en algunos casos intempestivas, no obstante lo anterior, parece que se puede lograr coincidencia en un termino: la dignidad del hombre.

El hombre "es un fin en si mismo"¹⁷, tiene conciencia de ser y capacidad de pensar, es un ente racional, con esencia y respeto de si; todo esto da cuerpo, contenido y significado a lo que llamamos dignidad.

El Diccionario Jurídico Mexicano la define como realce y excelencia que posee la persona humana en razón de su propia naturaleza.

¹⁷ Emmanuel Kant. Los Principios Metafísicos del Derecho. p. 47.

La raíz de los pronunciamientos sobre los Derechos del Hombre, sin importar la ideología política o económica, la estructura jurídica o social, parten de este concepto; no podemos hablar de igualdad, de justicia o de libertad, si no se reconoce la dignidad, de lo que Boecio ¹⁸, llamaba sustancia individual de naturaleza racional, la *persona humana*: pensar lo contrario sería como imaginar una obencadura sin cofa.*

Al respecto, Joaquín Zabala Iriarte, establece tres enfoques sobre el tema: "dignidad en su origen, porque todo el proceso generador del universo se ordena a la persona: dignidad por lo que es en sí mismo, en su propia constitución física y dinámica... y dignidad por su fin porque es único de cada persona, intransferible e insubordinable a ningún otro fin o de cualquiera de sus componentes..."¹⁹

La filosofía iusnaturalista sustenta como primera e inseparable característica del hombre a la dignidad, el hombre, por el simple hecho de serlo requiere el reconocimiento de la misma, su respeto y protección.

Para los iusnaturalistas esa protección se da a través de un conjunto de reglas naturales universales e inmutables, fundadas en la naturaleza humana, que existen con independencia de su positivación, e incluso por encima de las normas

¹⁸ Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa. México. 1987. p. 1138.

* Obencadura.- Conjunto de los obenques. Obenque.- Nombre genérico de los cabos que sujetan la cabeza de los palos. Cofa.- Plataforma pequeña, en el cucllo de un mastelero, a la que se sujeta la obencadura.

¹⁹ Marco Gerardo Monroy Cabra. Los Derechos Humanos. Editorial Temis Librería. Colombia. 1980. p. 14.

jurídicas que contravengan las exigencias ontológicas de la naturaleza. Esta fundamentación filosófica identifica a esas reglas naturales como los derechos humanos.

Felipe Battaglia, estima que es el Cristianismo quien da origen a esta idea de la persona humana y a la concepción de los derechos humanos, que por el transcurso del tiempo y por la evolución de las ideas, ahora se les califica de derechos innatos o derechos naturales. Su aseveración la apoya en que con anterioridad al cristianismo, "...el sujeto no era contemplado con una significación ética y jurídica fuera del Estado", no se le atribuye una existencia independiente del ente político con propia dignidad y valor.²⁰

Por otra parte, la filosofía iuspositivista, considera a los derechos humanos "...como pretensiones históricamente logradas por la voluntad colectiva y consolidadas en normas positivas de rango prioritario".²¹

Así como al referirnos al iusnaturalismo se habló de universalidad y de inmutabilidad, con el iuspositivismo será necesario enmarcarse dentro de un derecho aplicable a un Estado o comunidad históricamente determinados y con la característica de ser variable.

A la luz de esta corriente del pensamiento, cualquier referencia al derecho involucra al Estado. Para Kelsen ambos términos son uno solo, referirnos a

²⁰ José Castán Tobeñas. Los Derechos del Hombre. Editorial Rous. Madrid. 1985, p. 46.

²¹ Castán, Op. Cit. p. 43.

los derechos humanos involucra la autolimitación del Estado, mediante el otorgamiento de derechos públicos subjetivos al individuo, como parte integrante de él. Al positivismo no le interesa que esos derechos sean sujetos o no, lo que lo distingue radicalmente con los iusnaturalistas, que no admiten un derecho injusto.

Un primer desplante pasional, nos llevaría a defender a capa y espada el pronunciamiento iusnaturalista de los derechos humanos, sin embargo, debe imponerse el criterio objetivo.

El derecho no regula, como lo hace la moral o la religión, al interior del hombre; se ocupa de su conducta exterior, es heterónomo, lo que significa que su cumplimiento no depende del querer del individuo. Esto expresa que solo cuando esas reglas naturales, inmutables y universales que invocan la dignidad del hombre se positivizan en normas jurídicas concretas, aplicables aún en contra de la voluntad de los individuos (coercibilidad), pasamos del campo de la filosofía, de la religión, de la ética, al ámbito del derecho. Es hasta entonces que podemos defender o proteger al hombre, de manera real, práctica y concreta a través de los derechos humanos.

No hay que perder de vista esta constante confrontación entre el poder y el derecho que ha sido referida. La falta de materialización normativa de la protección de los derechos del hombre, dejando los mismos en el plano de la conciencia individual, irremediablemente acarreará actos arbitrarios, no solo por el órgano de poder, sino por aquellos grupos económicamente poderosos, que al no ver frenada la tendencia natural del predominio del más fuerte y a la ambición de un

marco de dominio cada vez más amplio, ilusoriamente se tendrán autónomamente por consideraciones de tipo moral o religioso.

Fortifican estas manifestaciones, el punto de vista de Felipe Battaglia, al establecer que "...la afirmación de que existen algunos derechos esenciales del hombre en cuanto tal, en su calidad o esencia absolutamente humana, no se puede separar del reconocimiento previo y necesario de un derecho natural; natural en cuanto distinto del positivo y, a su vez, preliminar y fundamental respecto a este".²²

La clave se encuentra en alimentar al derecho positivo con los conceptos del derecho natural, para que la palabra escrita culmine el proceso del reconocimiento a los derechos esenciales del hombre.

El derecho natural y el derecho positivo deben tener cada vez en un porcentaje mayor, la uniformidad sustancial; esa debe ser la aspiración de los defensores de los derechos humanos, de los amantes del derecho. La perfección de nuestras normas jurídicas, únicamente se logrará en la medida en que en ellas se consagren aquellos valores universales derivados del simple hecho de ser hombre.

²² German J. Bidart Campos . Teoría General de los Derechos Humanos. Editorial. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México 1989. p. 113.

CAPITULO SEGUNDO

EL OMBUDSMAN

- 2.1 DEFINICION 2.2 ANALISIS HISTORICO 2.3 NATURALEZA JURIDICA
2.4 PARTICULARIDAD DE LAS RESOLUCIONES DEL OMBUDSMAN 2.5
EL OMBUDSMAN EN MEXICO**

2.1 DEFINICION

Dentro del lenguaje jurídico, debemos entender como Ombudsman a quien el parlamento designa para proteger las garantías individuales de los ciudadanos, esto es, aquel quien ejerce un control parlamentario destinado a vigilar organismos y funcionarios cuyas decisiones, si bien es cierto no puede corregir, hace factibles en cambio sus observaciones críticas.

El significado de la palabra Ombudsman, deriva del sueco, proveniente de una palabra antigua, "umbup", que expresa poder, autoridad y originada a su vez en un dialecto islandés. El concepto sueco de "ombuds" recae sobre la persona que es representante y vocero de la ciudadanía.

El Ombudsman desempeña un importante papel en la actividad controladora que el parlamento ejerce sobre el poder ejecutivo, según la Constitución sueca. Cabe señalar que a través del Ombudsman y sus informes al Parlamento obtiene éste la inspección de como funcionan las leyes y la administración encargada de aplicarlas, en otras palabras, el Ombudsman tiene a su cargo el examen jurídico de las actuaciones del ejecutivo.

Es cierto que el intento de una definición rigurosa del concepto Ombudsman nos llevaría a imprecisiones, razones por la que debemos recurrir a diferentes nombres y conceptos que los autores de obras de Derecho asignan a dicha institución.

Los escandinavos denominan al Ombudsman Justiz-prokurator (procurador de justicia) o Sachwalter des Reichstages (gestor del parlamento)²³, también recibe el nombre de Reichstagsanwaltschaft (procuraduría del parlamento) o Begutachter (el que da el visto bueno)²⁴. Por otra parte en Dinamarca se le da el título de Parlamentskommissar für Zivil-und Militärverwaltung (comisario parlamentario para la administración pública y militar)²⁵, utilizándose por igual la

²³ Erik Fahlbeck, *Jahrbuch Öffentliches Rechts*, Tubinga, 1955.

²⁴ Frede Casberg, *Jahrbuch des Öffentliches Rechts der Gegenwart*, Tubinga, 1961.

²⁵ Stephan Hurwitz, *Journal der Internationalen Juristenkommission*, La Haya, 1958.

expresión del *Parlamentsbevollmächtiger* (el que ejerce el poder absoluto en nombre del parlamento).²⁶

Los autores alemanes seleccionaron la denominación de *Justizbevollmächtiger* (poder absoluto en la justicia)²⁷, o de *Justizbeauftragter* (encargado de impartir justicia), y en Suiza se habla de un *Aufseheden Gewalt* (el que impone por la fuerza).

En lengua inglesa son empleadas diversas expresiones: *Parliamentary Commissioner for Administration* (Comisionado Parlamentario para la Administración), *Parliamentary Commissioner for Investigations* (Comisionado Parlamentario para las Investigaciones), *Procurator of Civil Affairs* (Procurador de Asuntos Civiles), o sea *Grievance Man*.

En Francia son frecuentes las denominaciones de *Delegue Judiclaire* de la *Chambre* (Representante Judicial de la Cámara) o *Procureur Parlementaire a la Justice* (Procurador Parlamentario de la Justicia).²⁸

Para Sonia Venegas Alvarez dice: "El Ombudsman es un funcionario, con jurisdicción nacional o regional, general o especializada, que tiene el encargo de cuidar a solicitud de los particulares que la acción de las autoridades, particularmente

²⁶ Stephan Hurwitz, *Staatsbürger und Staatsgewalt*, Karlsruhe, 1963.

²⁷ Georg Halin, *Archiv des Öffentlichen Rechts*, Tübinga, 1962.

²⁸ Georges Langrod, *La Revue Administrative*, Paris, 1959.

de las gubernativas, sean no solamente legal, sino razonable, oportuna, justa y humana".²⁹

Fernando García Cordero señala, que un Ombudsman es un experto en administración pública, el cual debe de ser independiente, imparcial y de rápido acceso, con la función de recibir e investigar quejas individuales de abusos burocráticos, él informa sobre sí mismo y puede publicar sus resultados, sin embargo, no tiene poder para modificar o revocar decisiones administrativas.³⁰

El mismo autor también dice que, el Ombudsman es un cargo previsto en la Constitución o por acción de la legislatura o el parlamento, que encabeza un funcionario público de alto nivel, el cual debe de ser independiente y responsable ante la legislatura o parlamento, cuya labor consiste en recibir las quejas provenientes de personas agraviadas en contra de oficinas administrativas, funcionarios y empleados de la administración pública, o bien que actúen por noción propia, y quien tiene poder para investigar, así como para recomendar acciones correctivas y publicar informes.³¹

El maestro de Pina Vara, define al Ombudsman como "el Magistrado, encargado en ciertos países, de examinar las quejas formuladas por los ciudadanos contra las autoridades administrativas".³²

²⁹ Venegas Alvarez, Sonia. Origen y devenir del Ombudsman, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1988. p. 39.

³⁰ García Cordero, Fernando. Revista de Análisis y Actualización Jurídica. Acta, Año 1, Núm. 1, Diciembre-90. México. 1990. p. 30.

³¹ García Cordero, Fernando. Ob. Cit. p. 31.

³² Pina Vara. Rafael de, Ob. Cit. p. 369.

El diccionario Jurídico Mexicano, en una colaboración de Héctor Fix Zamudio, señala sobre el Ombudsman que es un vocablo sueco que significa representante, delegado o mandatario, y agrega "de manera aproximada lo podemos describir como a uno o varios funcionarios designados por el órgano parlamentario, por el ejecutivo o por ambos que con el auxilio del personal técnico, poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados realizadas por las autoridades administrativas no solo por infracciones legales sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto en la resolución y con motivo de esta investigación pueden proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen mas adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones"³³

Resulta incorrecta la idea de un Ombudsman designado por "ambos" (Parlamento y Ejecutivo), a que se refiere el Dr. Héctor Fix Zamudio, en este apunte para el instituto de investigaciones jurídicas, puesto que no existen Ombudsman mixtos.³⁴

La designación es un acto de voluntad del titular o titulares de un órgano de poder. Un Ombudsman no puede ser "medio Parlamentario" y "medio Ejecutivo".

En el ámbito internacional, ha sido difícil llegar a una definición del Ombudsman, debido a las diferencias de la institución en cada Estado, ya que en cada cual se encuentra adaptada a las diferentes formas de gobierno y de tradiciones, sin

³³ Diccionario Jurídico Mexicano. p. 2268.

³⁴ Op. Cit. p. 55.

embargo, la International Bar Association, ha formulado una definición en términos generales que ha sido aceptada internacionalmente, y que a la letra dice:

“THE OMBUDSMAN IS AN OFFICCE PROVIDE FOR BY THE CONSTITUTION OR BY ACTION OF THE LEGISLATURE OR PARLIAMENT AND HEADED BY AN INDEPENDENT, HIGHLEVEL PUBLIC OFFICIAL WHO IS RESPONSIBLE TO THE LEGISLATURE OR PARLIAMENT, WHO RECIVES COMPLAINTS FROM AGGRIEVED PERSONS AGAINTS GOVERMENT AGENCIES, AND WHO HAS THE POWER TO INVESTIGATE, RECOMMEND CORRECTIVE ACTION, AND ISSUE REPORTS”.³⁵

A la presente definición la doctrina mexicana la ha traducido en las siguientes palabras: “El Ombudsman es un cargo estipulado por la Constitución o por acto del cuerpo legislativo o parlamento, que encabeza un funcionario público independiente y de alto nivel, que es responsable ante el cuerpo legislativo o parlamento, el cual recibe quejas de personas agraviadas contra órganos de autoridad y quien tiene la atribución de investigar, recomendar acciones correctivas, y emitir informes”.

De todo lo anterior, podemos concluir que los elementos que integran al concepto de Ombudsman son los siguientes:

³⁵ La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia, Editorial UNAM. México. 1986. p. 15.

1.- Es un cargo que ocupan uno o mas servidores públicos designados por el órgano Legislativo de un Estado;

2.- Los titulares son individuos reconocidos por su prestigio e integridad, doctos en derecho, son independientes del órgano de gobierno y en ocasiones del parlamento, gozan de inmunidad, inamovilidad y son reelegibles;

3.- Es una institución generalmente inserta en la Constitución de los Estados, que se organiza y se regula por una ley orgánica;

4.- Interviene en la supervisión de la administración pública y del ordcnamiento jurídico. En algunos Estados, supervisa tribunales y al parlamento (con limitaciones);

5.- Dicha intervención es de forma oficiosa, a excitativa de las quejas de personas agraviadas por un acto de autoridad, o a petición del legislativo;

6.- Para cumplir con su actividad supervisora, recaba datos a través de investigación, rinde informes periódicos de sus trabajos y cuenta con el respaldo de los medios de comunicación y la opinión publica para dar "fuerza" a sus resoluciones, que no son obligatorias;

7.- Es un defensor de los derechos humanos.

2.2 ANALISIS HISTORICO

A) SUECIA

La aparición del Ombudsman se origina en el Golfo de Botnia lo que en la actualidad se conoce como Suecia y Finlandia. El primer antecedente se encuentra en el "Konungens Hogsta Ombudsmännén", que algunos autores traducen como "Preboste de la Corona o Comisario Supremo", cuya función era la de "vigilar que los funcionarios públicos cumplieran con sus obligaciones y actuar a nombre del rey como fiscal principal".³⁶

Inmediato a este funcionario, en 1713, el rey Carlos XII, conocido como el príncipe belicoso, crea el cargo de "Högste Ombudsmännén" Procurador Supremo, que para 1719 cambia el nombre a (Justitiekansler) Canciller de Justicia. Ambas figuras, nombradas por el rey, llevaron a cabo la "supervisión administrativa, y a un enjuiciamiento jurisdiccional de sus funcionarios en casos de delitos graves".³⁷

Hasta antes del siglo XVIII, el poder legislativo era compartido por el Parlamento y el Rey, al Riksdag le correspondía la creación de las leyes constitucionales y aquellas que eran aplicables a las comarcas, reservando la esfera económica y administrativa al Rey, pero en Inglaterra, el poder absolutista del monarca, desencadenó el conflicto entre la Corona y el Parlamento, confrontación que tuvo por consecuencia la disminución temporal del poder de la Corona.

³⁶ Sonia Venegas. Op. Cit. p. 28.

³⁷ Victor Fairen Guillen. El Defensor del Pueblo Ombudsman. Tomo I, Editorial Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1986. p. 35.

Para 1766, los cuatro estados representados en el parlamento Sueco, asumieron la facultad de nombrar a el Justitiekansler.

Víctor Fairen³⁸ comenta que de ser un agente del Rey, podría denominarse el Ejecutivo de ese tiempo, el Justitiekansler paso a ser una persona de confianza para el Parlamento el Legislativo.

Desafortunadamente, seis años después, en 1772, el monarca en turno, Gustavo III, recobra el poder político y el control del Justitiekansler, que volvió a ser un funcionario de la Corona.

En 1809, los suecos finalizan sus conflictos internos con la firma de la paz en Friedrikshamn; pierden el territorio de Finlandia, como consecuencia del conflicto bélico con los Rusos y promulgan una nueva (Regeringsform) Constitución, en la cual, su artículo 96, estableció a un nuevo funcionario: el Justitie Ombudsman, y el mismo que se transcribe en su parte medular:

“El parlamento debe, en cada sesión ordinaria, designar un jurisperito de probada ciencia y especial integridad, en calidad de mandatario (Ombudsman) del Riksdag, encargado según las instrucciones que éste le dará de controlar la observancia de las leyes por los tribunales y funcionarios y de perseguir ante los tribunales competentes, según las leyes, a aquellos que en el cumplimiento de sus funciones hayan cometido ilegalidades o negligencias por parcialidad, favor o

³⁸ Fairen Guillen. Op. Cit. p. 36.

cualquier otro motivo. estará sujeto, en todo caso, a las mismas responsabilidades y tendrá los mismos deberes que el Código de Procedimientos prescribe, para los acusadores públicos”.

El Ombudsman presenta informes periódicos ante el parlamento y no tiene más limitante en su proceder, que aquella que la propia ley le marque.

Su misión es controlar que tribunales y funcionarios se sometan al exacto cumplimiento de las normas legales. Para cumplir este objetivo, tiene la facultad de acusar ante los tribunales jurisdiccionales competentes, a toda aquella autoridad que en el ejercicio de sus funciones incurra en actos arbitrarios o negligentes.

El Justitickansler no desapareció, continuo siendo un instrumento de control, pero sometido a la autoridad del rey.

Para 1915, y en funciones hasta 1968, según comenta Sonia Venegas Alvarez³⁹, “cuando comenzó a crecer la carga de trabajo del Justitie Ombudsman, el parlamento aprobó la institución de otra dependencia homóloga, encargada exclusivamente de los asuntos militares”.

El Justitie Ombudsman, que en un principio nació como un órgano de control administrativo del Parlamento, pronto agrupo entre sus atribuciones, la de recibir quejas de todo aquel ciudadano que se sintiera vulnerado en sus derechos. Esto obedece al prestigio moral (auctoritas), que el Ombudsman fue ganando, al

³⁹ Venegas Alvarez Sonia. Op. Cit. p. 30.

mantenerse ajeno a cualquier intromisión por parte de la corona y a su vigilancia permanente de los tribunales, que fortalecieron la separación de poderes

En 1975, se dictaron cuatro leyes constitucionales en Suecia, donde actualmente se mantienen las figuras del Justitie Ombudsman y el Justitiekansler

Se introdujo la modalidad de nombrar a cuatro Ombudsman, uno de los cuales coordina la parte administrativa de la oficina (Chief Ombudsman) nombra al personal y realiza funciones directas.

Cada uno de los cuatro tiene esferas separadas de supervisión establecidas en el Reglamento Interno de la Institución que son:

- 1.- El Chief Ombudsman está encargado de los asuntos relacionados con la administración central que no corresponde a los otros Ombudsman;
- 2.- El encargado de investigar las quejas contra tribunales, ministerio público, policía, prisiones;
- 3.- El que ve todo 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, el primero solo está autorizado para firmar las decisiones finales.

Los candidatos a Ombudsman son propuestos por la Comisión de Constitución del Riksdag y aprobadas en su caso por el pleno del parlamento. El parlamento Sueco es elegido cada tres años y un Ombudsman dura en su puesto cuatro años, pudiendo ser reelegidos.

El Ombudsman es conceptualizado como "un custodio de los derechos de los ciudadanos y de las leyes", con facultades acusatorias limitadas a las instrucciones que dicte el Riksdag.

B) FINLANDIA

La historia jurídica y constitucional de Finlandia, tiene dos influencias bien claras que están determinadas primero por su anexión al reino de Suecia y, su posterior dominación por la Rusia Zarista, cuando Finlandia paso a manos de Rusia como gran Ducado, autónomo y constitucional, en el año de 1809.

A mediados del siglo XVIII se modifica la posición del Justitiekansler y de ser designado por el Rey y ser un agente del Ejecutivo, pasa a detentar un puesto de confianza de los cuatro Estamentos cuyos cuerpos representativos son los que lo designan.

En este periodo el Justitiekansler finés se convierte en auténtico defensor del ciudadano, adquiere gran popularidad y prestigio, hecho decisivo cuando al obtener Finlandia su independencia es recibido con gran aceptación.

Más adelante durante el periodo de la dominación rusa, el Justitiekansler era designado por el Gobernador General nombrado éste a su vez por el Zar, con la misión de controlar la actividad del gobierno y administración, bajo la denominación de Prokurator, en clara identificación con la figura rusa.

En las "instrucciones para el Procurador" de 1812, se le confería competencia para controlar los tribunales, la administración, la situación de los presos y detenidos así como para asistir a las reuniones del Senado y obtener plena colaboración por parte de los funcionarios.

Dos años después de haber obtenido su independencia Finlandia, y en su afán de dar una mayor protección a sus ciudadanos, introdujo en su Constitución de 1919, la Institución del Ombudsman. El Ombudsman finlandés se conformo de acuerdo al modelo sueco, pese al reconocimiento constitucional, su trayectoria en los primeros años fue muy complicada, existiendo inclusive varias propuestas para su desaparición, aunque ninguna llegó a prosperar. En 1933 es cuando definitivamente su figura se afianza en el orden constitucional y jurídico del país, subsistiendo desde entonces.

En sus primeros años la causa por la que la Institución del Ombudsman no actuaba plenamente residía en una confusión de competencias con el canciller de justicia, además, el número de quejas presentadas ante el Ombudsman, eran al principio muy escasas, y también en la movilidad en el ejercicio del cargo de Ombudsman, dado que, de acuerdo con las normas de 1919, era elegido solo para el periodo de un año, mientras que el Justitiekansler lo era de por vida.

Dicho conflicto quedo aclarado a partir de la reforma de 1933, en la que se determino que el periodo de vigencia del Ombudsman seria de tres años, en 1950 se aumento el plazo parlamentario a cuatro años y se fijo el mismo para el Ombudsman; por ultimo, se procedió a una delimitación de las competencias del Ombudsman y el Justitiekansler.

Sin acabar con el principio de doble control y de igualdad entre ambas instituciones se permitió, de acuerdo con la ley 275, que el justitiekansler remitiese al Ombudsman parte de la gran cantidad de quejas que recibía. Así ha ido tomando cuerpo e importancia la actividad del Ombudsman que ha sido captada perfectamente la eficacia de su trabajo por los ciudadanos. Por otra parte, el Justitiekansler ha reforzado sin mengua de sus otras atribuciones, el papel de autentico asesor jurídico del gobierno conociéndose como "Jurista de la Corona".

Las disposiciones que rigen la Institución del Ombudsman siguen al pie de la letra casi todas las disposiciones suecas, con las diferencias que a continuación se exponen:

a) El Ombudsman es elegido por los miembros del parlamento (Riksdag), por votación mayoritaria. Se integra por un solo funcionario, a diferencia de Suecia donde existe una institución conformada por cuatro.

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

c) Su competencia abarca la fiscalización tanto de la administración central como la local y la municipal, la iglesia luterana, los tribunales de justicia y las fuerzas armadas. Tiene asiento en el parlamento y puede asistir a los consejos de ministros, oponiéndose a sus acuerdos. Interviene en problemas políticos-administrativos, lo que le da la oportunidad de entrar de lleno en el juego político.

El acceso al Ombudsman es muy similar al sueco, y debe destacarse que la institución funciona con un máximo criterio de liberalidad en la recepción de las quejas, ya que no establece plazo preclusivo alguno.

Las quejas deben ser presentadas por escrito al Ombudsman, sin embargo, en la práctica, el quejoso puede presentarse en la oficina del Ombudsman y formularla oralmente, y uno de los miembros de la oficina resumirla por escrito. Un gran número de quejas llegan por correo, inclusive son muy abundantes las quejas por teléfono, que naturalmente han de ratificarse compareciendo ante el Ombudsman.

C) DINAMARCA

El Ombudsman Danés como institución tiene casi 150 años menos que en Suecia. Por otra parte la institución del Ombudsman danés es mundialmente conocida y más numerosos los modelos que en otros países siguen al danés, la razón se debe a que los Ombudsman daneses han desarrollado en diferentes lugares del mundo una labor de proselitismo y convencimiento a favor de su instauración en los diferentes países.

Esta institución creada en Dinamarca en el año de 1953, a través de la Folketing (Parlamento), mediante voto directo, elige al Ombudsman encargado de vigilar la administración gubernamental y la cuestión militar. Su designación abarca un periodo de cuatro años aunque, a diferencia de otros países, el Ombudsman danés no es inamovible. Puede ser removido de su cargo cuando el parlamento o el Folketing le retiren su confianza. Al Ombudsman se le considera como un ente autónomo de la asamblea legislativa pese a ser ésta quien lo elija.

Tampoco en Dinamarca, el Ombudsman puede modificar o enmendar una orden administrativa, pero sí exigir se inicie proceso contra algún funcionario público que al tomar decisiones arbitrarias persiga fines ilícitos y cometa en alguna forma errores o actos de negligencia en el desempeño de sus tareas. El procedimiento se inicia de hecho cuando el ciudadano presenta alguna queja contra cualquier irregularidad; pero el Ombudsman puede, en cambio, iniciar cualquier investigación, ya que el mismo decide si existen o no suficientes méritos para comenzar las averiguaciones en cada caso concreto.

Presenta diferencias capitales con el sistema sueco, entre los cuales podemos señalar como más importantes:

a) Que el poder judicial queda totalmente al margen de su jurisdicción. Se penso que la vigilancia por parte del Ombudsman, atentaría contra de la independencia del poder judicial, rompiendo así el equilibrio de los poderes. Los tribunales administrativos quedan, sin embargo, bajo su jurisdicción.

b) La segunda diferencia en relación al modelo sueco, es que los ministros del gobierno se encuentran bajo la vigilancia del Ombudsman y que la Folketing, por el contrario, se halla exenta de dicha vigilancia.

c) Finalmente, por vez primera ocurre en Dinamarca, que el Ombudsman intervenga en lo que podríamos denominar sector paraestatal, incluyéndose en él, todos aquellos servicios que se otorgan y subsidian.

Es muy usual en Dinamarca que se rechacen quejas presentadas ante el Ombudsman por no haberse agotado previamente los recursos correspondientes ante las autoridades competentes. En ocasiones, desechadas estas quejas, el Ombudsman investiga, por propia iniciativa, a los organismos que las motivaron.

D) NORUEGA

Noruega ha mantenido asimismo estrechas relaciones con Suecia durante el siglo pasado, ya que por la unión personal de sus reyes se convirtieron en un solo reino. De la unión de ambos países no quedó nada, por desaparecer Noruega todas las tradiciones jurídicas suecas, incluyendo la del canciller de justicia (Justitiekansler) y la del Ombudsman.

En 1946 el Tillitnanskomite hace estudios preliminares y con la ley del 21 de abril de 1952 el parlamento noruego (Storting) instituyó un Ombudsman Militar (Forvaret), y en el año de 1962 se instituyó un Ombudsman Civil (Sivil

Ombudsman for Forvaltningen) de acuerdo con la ley del 22 de junio y las instrucciones del 8 de noviembre del mismo año.

El Ombudsman Militar esta formado por un Comité, compuesto por siete miembros, uno de los cuales es el Presidente, denominado Ombudsman, las solicitudes se dirigen por los oficiales y demás funcionarios de la Defensa del Comité, de éste pasan a ser procesados por el Ombudsman quien asume las tareas de instrucción, recepción de denuncias, audiencias, etc., dando cuenta después al cuerpo colegiado en reunión parlamentaria.

Tanto el Ombudsman como sus auxiliares pueden actuar de oficio. Manda un informe anual al órgano legislativo y al ministro de la defensa, además resuelve las consultas que le presenta la Comisión Militar Parlamentaria, el ministro de defensa y el Comité del comandante en servicio en materias propias de su competencia.

El Sivil Ombudsman es elegido por el Storting (parlamento) por un período de cuatro años, debe de ser un jurista de reconocido prestigio sin relación con ningún partido político, cuyo deber es asegurar que la Administración Pública no cometa injusticias contra los ciudadanos y que las decisiones de los funcionarios y órganos del estado no dañen a los ciudadanos ni descuiden o incurran en error.

Si alguna denuncia se dirige contra un órgano administrativo, el Storting (parlamento) tiene que pronunciarse previamente para decir si el control que él ejerce

es suficiente, en cuyo caso hace innecesaria la actuación del Ombudsman o bien se le comunica a éste para que actúe.

A diferencia de los regímenes ya examinados, los denunciantes no pueden dirigirse, al Ombudsman Civil, deben hacerlo a los integrantes del Storting, el cual decide si el asunto contenido en la denuncia debe ser investigado o no por el Ombudsman. La competencia del Ombudsman noruego es más limitada que el sueco y aún que la danesa, el signo característico del Ombudsman noruego es su actuación preventiva.

El plazo para presentar la queja ante el Ombudsman es de 12 meses, contados a partir de la fecha en que se produjo o notificó el acto de la misma.

El procedimiento carece de formalidades, ya que solo se necesita firmar la queja y aportar el mayor número de pruebas posibles, pero si el Ombudsman tiene conocimiento de que un asunto que es objeto de queja ante él, se tramita al mismo tiempo ante un tribunal, paraliza de inmediato sus actuaciones y espera el resultado de la audiencia.

Además, por otro lado, de las quejas recibidas por parte de los ciudadanos, puede por iniciativa propia actuar de oficio, a partir de las informaciones aparecidas en los periódicos y que considera deban ser investigadas.

Las limitaciones del Ombudsman se refieren a expresar y opinar en relación a los casos que se le planteen. Esto lo hace principalmente en su informe anual al Parlamento, que es dado a la publicidad.

Generalmente las sugerencias, tanto de una resolución como de una indemnización al ciudadano perjudicado son oídas por los funcionarios por temor a la crítica en su informe, pero su eficacia depende de que el organismo al que se dirige, quiera hacerle caso.

E) NUEVA ZELANDA

Nueva Zelanda fue el primer país con Derecho consuetudinario que nombro un Ombudsman, conocido jurídicamente como Parliamentary Commissioner (comisionado parlamentario). Los neozelandeses, tuvieron la idea de instituir dentro de su organización gubernamental, la del Ombudsman, durante la celebración de un seminario organizado por la ONU, que tuvo lugar en Ceylán, hoy Sri Lanka, en el año de 1959, el Ombudsman danés sostuvo varias conferencias relativas a la experiencia escandinava. Tres años después Nueva Zelanda nombra su Ombudsman, nombre de batalla que alcanza mayor impacto en la ciudadanía que el de comisionado parlamentario, presente en la legislación.

El gobernador general es el encargado de nombrar al comisionado parlamentario, una vez que la cámara de representantes discute y propone una terna. La duración del comisionado en su cargo esta en relación directa con la vida del propio parlamento, es decir, tres años. El gobernador general puede, a petición de la

cámara, suspender o remover de su cargo al Comisionado Parlamentario. Es usual la reelección del comisionado, pues removerlo de su cargo exige siempre una causa sumamente grave.

El Ombudsman solo tiene prerrogativas para consideraciones de legalidad, quedando limitada su competencia a los actos u omisiones en que incurran los departamentos de Estado.

El procedimiento se reduce en primera instancia a recibir quejas y elaborar un informe o recomendación en relación con los involucrados. Goza de facultad para fijar un plazo a efecto de que se le comuniquen las medidas adoptadas por la entidad denunciada y en caso contrario, si sus recomendaciones no se adoptan, el Ombudsman planteará el problema ante el primer ministro, exponiéndolo con posterioridad ante el parlamento. Tal recurso es utilizado en aquellas ocasiones en que no se le toma en cuenta seriamente. El Ombudsman apela por lo general a la Suprema Corte de Justicia cuando su competencia no se halla totalmente definida. En Nueva Zelanda, el parlamento se reserva el importante principio constitucional de la responsabilidad ministerial, por lo que la actuación del Ombudsman queda restringida a departamentos. En dicho país existe un acuerdo según el cual por cada apelación ante el comisionado se devengará una libra como cuota, a fin de evitar quejas mal intencionadas o bromas pesadas, y sobre el comisionado pesa también la obligación de presentar un informe anual al parlamento.

Cuando el Ombudsman inicia cualquier clase de investigación deberá informar al órgano investigador de sus intenciones y guardar secreto absoluto

respecto al informe durante su elaboración. Por último, está obligado asimismo, a notificar por anticipado cuando se vea en la necesidad de visitar algún organismo.

F) GRAN BRETAÑA

En 1961 fue elaborado el informe Whyatt por el comité de justicia en relación a la posible instauración de un Ombudsman en Inglaterra, informe que constaba de dos partes, en la primera se propone la institución de tribunales especiales para cada una de las materias más importantes y un tribunal general para aquellas menos utilizadas en contra de las decisiones discrecionales adoptadas por las autoridades, y en la segunda, se propone la creación de la oficina del Ombudsman, cuya competencia abarcaría decisiones tendientes a permanecer fuera del alcance de cualquier tribunal establecido, en particular tratándose de decisiones discrecionales.

La mencionada oficina ostentará el nombre de Oficina del Comisionado Parlamentario. Por otra parte, el status del Ombudsman tendrá similitud con el cotralor o auditor general. No podrá ser removido del cargo sino solo a petición de la Cámara de los Lores y de los Comunes. En un principio, solo recibirá quejas a través de los miembros del parlamento y después, aunque en forma discreta, del público, notificando siempre al ministro demandado antes de iniciar la correspondiente investigación.

El informe propone además, que la oficina en cuestión tenga acceso a los archivos, incluso a la correspondencia oficial en los casos en que se investigue alguna queja. De la misma manera se concede al Ombudsman libertad para pedir al ministro

del ramo, mayores facultades y facilidades. Así mismo, informará al parlamento acerca de la actitud del ministro en caso de que éste no otorgue las facilidades necesaria para proseguir la investigación.

De acuerdo con los lineamientos generales del informe Wyatt, el 22 de mayo de 1967, nombro Gran Bretaña, su propio Ombudsman siguiendo el esquema de Nueva Zelanda y, ese mismo día, el parlamento cancelo las discusiones, investigaciones y recomendaciones destinadas al mejoramiento optimo de la Administración Pública, especificadas en el Parliamentary Commissions Act. de 1967.

En la exposición de motivos del acta mencionada se hace constar que sería función suya, por encargo del parlamento, la de investigar las decisiones de la administración en nombre de la Corona. Al Ombudsman británico, se le ha adjudicado el nombre de Parliamentary Commissioner of Administration (Comisionado Parlamentario de Administración), y su nombramiento corresponde a la reina, una vez propuesto por el primer ministro. El Ombudsman, como popularmente se le dice en Inglaterra, es un abogado de los ciudadanos, encargado de vigilar actividades ejecutivas.

G) CANADA

No se ha instituido un Ombudsman a nivel federal, en cambio a nivel local se han desarrollado varias ideas a fin de implantar un Ombudsman en cada provincia, sin que su competencia intervenga en asuntos federales.

Se considera una necesidad la presencia de un representante de la ciudadanía, ya que el gobierno federal sustentado en la mayoría parlamentaria, rara vez censura al gabinete. En el proyecto, que muestra una semejanza con el modelo neozelandés, se le denomina Ombudsman, Comisionado Parlamentario. Sin embargo, su jurisdicción es más amplia, puesto que el Poder Judicial y el Gobernador Provincial se encuentra bajo su jurisdicción. No se exige que sus averiguaciones sean secretas, ni el pago de cuota alguno para la formulación de quejas, como tampoco se limita su facultad para investigar fuerzas armadas ni organismos presupuestalmente controlados.

Sin embargo, se precisan disposiciones más enérgicas que aseguren la independencia del Ombudsman respecto del ejecutivo. En la actualidad ya existe un Ombudsman en las provincias canadienses: de Alberta, a partir del 30 de mayo de 1967, y en New Brunswick, de acuerdo con la ley del 19 mayo de 1967. En ambas provincias se le llama oficialmente Ombudsman, y en sus concepciones casi no hay diferencias. La exposición de motivos en las respectivas leyes, exige nombrar como delegado de la legislatura a un comisionado para investigaciones al que se denomina Ombudsman, siguiendo casi literalmente al modelo de Nueva Zelanda.

En 1968 Quebec crea "Protecteur du Citoyen" protector del ciudadano; el 10 de octubre de 1969 Manitoba instituye su Ombudsman; en 1971 Nova Escotia; Ontario y New Foundland hacen lo mismo en 1975 y British Columbia adopta la institución en septiembre de 1977.

Algunos de los rasgos comunes que presentan los Ombudsman de las provincias antes mencionadas en donde cada una ha dotado a la Institución con características propias son:

a) El titular es designado por el gobernador respectivo, a propuesta de la Asamblea Provincial, que es de la cual dependen, la excepción es Quebec, donde es elegido por la Asamblea Legislativa, a propuesta del primer ministro.

b) El periodo para el que son designados va de 5 años (Alberta y Quebec) a 6 (Manitoba) hasta llegar a 10 años (New Brunswick) sin que coincida con el periodo de la legislatura.

c) Sigue los principios de intermediación, concentración y rapidez.

d) El acceso es directo, sin formalismos y gratuito (como en Suecia, diferente a Nueva Zelanda, donde se paga una libra, y a Gran Bretaña donde el acceso es a través de los miembros del Parlamento).

e) Actúan de oficio a diferencia de Gran Bretaña que no actúa de oficio, formula recomendaciones que carecen de imperatividad, presentan un informe al órgano legislativo (como en Suecia y Nueva Zelanda).

f) Se exige interés para presentar la queja y que se haga antes de un año (igual que Noruega, Nueva Zelanda y Gran Bretaña, situación ajena a Suecia).

g) Pueden ser destituidos por lo gobernadores respectivos, siendo Quebec otra vez la excepción, donde lo destituye la asamblea legislativa para lo que se exige la mayoría de dos terceras partes.

H) ESTADOS UNIDOS

En este país se ha desarrollado un fenómeno similar al de Canadá, pese al gran interés que existe desde 1962 por la figura del Ombudsman o para adoptarlo a nivel federal, la idea no se ha materializado. Se han presentado diversos proyectos al congreso pero sin éxito, la idea continúa latente para instituirlo a nivel nacional. Históricamente desde 1966 el profesor Hellhorn en su libro *Ombudsman and Others*, considero necesario establecer un organismo que criticara, desde fuera el gobierno, que evaluará las prácticas y procedimientos de la administración e informara al público y contribuyera al mejoramiento del proceso administrativo; vela al Ombudsman como un mecanismo adicional de protección al ciudadano además de los ya existentes.

Tomando en cuenta su sistema presidencialista y su estructura federal se ha introducido la figura del Ombudsman a nivel estatal, siguiendo como base el modelo del Estatuto para los Gobiernos Estatales de la America Bar Association ("ABA Model Ombudsman Statute for State Governments") que cuenta con doce puntos esenciales que permiten dar homogeneidad, consistencia y en general "cuerpo al esqueleto". Así tenemos que Hawai lo instituyo en 1976, Nebraska en 1969; Iowa en 1972; New Jersey en 1974; Alaska en 1975. El Ombudsman es nombrado por el

poder legislativo local y por lo tanto es responsable ante éste, aunque posee suficiente autonomía.

Su función especial es controlar todo acto de la Administración que sea contrario a la ley; irracional o injusto; discriminatorio, basado en errores de hecho; con fundamentos inapropiados, actos que no están acompañados de una adecuada motivación; actos realizados por la autoridad en forma ineficiente o que por cualquier otro motivo que pueda ser considerado injusto para los ciudadanos.

Las quejas las recibe en forma directa y no a través de un miembro del parlamento como en Inglaterra, procede a la correspondiente investigación y formula las recomendaciones pertinentes a las autoridades administrativas.

Los defensores del ciudadano en las Entidades Federativas que los tienen, generalmente son nombrados por un periodo de un Executive Ombudsman; podemos señalar como ejemplo: la Oficina de Auxilio al Ciudadano de Iowa; la Oficina de Quejas del Ayuntamiento de Chicago.

I) PUERTO RICO

En 1963 el profesor Federico Cordero, hizo notar formalmente la falta de mecanismos de control contra las posibles arbitrariedades de la administración, señalando además la carencia de un sistema que garantiza la eficiencia y la rectitud, mencionó la necesidad de establecer nuevos medios de control para acciones arbitrarias e ilegales y recomendó la institución del Ombudsman para proveer al

ciudadano otro foro donde pueda acudir a quejas en relación a la acción u omisión de los órganos gubernamentales.

Cordero sugirió que la jurisdicción del Ombudsman portorriqueño se limitara a investigar, recomendar y dar a la publicidad los resultados de sus investigaciones, concentrándose en las materias propias del derecho y administración pública evadiendo así posibles controversias de carácter político relacionadas a sus funciones. Ello le brindaría al Ombudsman el respeto y prestigio necesario que le proporcionara mayor efectividad a sus intervenciones y recomendaciones en un país donde tanto sus administradores como políticos, responden efectivamente a la crítica. Propuso entonces que este funcionario formara parte del Poder Ejecutivo.

En 1966 el Presidente de la Cámara de Representantes de Puerto Rico, creó una comisión especial para hacer un estudio sobre la conveniencia de adoptar la figura del Ombudsman, esta comisión después de realizar un estudio exhaustivo presentó en 1967 su informe del cual surgió el primer proyecto de la ley que creaba "la Oficina del Comisionado de Investigaciones de Puerto Rico" (Ombudsman), adscrita a la Asamblea Legislativa, pero este proyecto no fue aprobado por el Senado. Por lo que no procedió su puesta en marcha.

El establecimiento de la Oficina del Ombudsman fue propuesta varias veces: en 1969 el proyecto Benny Frankie Cerezo; en 1970 por lo representantes Sagardia Sánchez y Padilla; en 1973 el Proyecto de la Cámara número 11.

Luego de años, en 1977, se presentaron en la Cámara de Representantes y en el Senado, los proyectos de la Cámara número 63 y del Senado número 53, cuyo propósito era el establecimiento de un Ombudsman para Puerto Rico mismos que fueron aprobados el 30 de junio de ese año.

Esta vez el proyecto recibió un fuerte apoyo por parte del Ejecutivo ya que existía el compromiso de su creación dentro del Programa del Partido Nuevo Progresista para las elecciones generales de 1976. El 14 de febrero de 1977 fue aprobada como la Ley número 134 de la Oficina del Procurador del Ciudadano (Ombudsman).

El Procurador del Ciudadano de Puerto Rico, es nombrado por el Gobernador con el consejo y consentimiento de la mayoría de los miembros del Congreso, se le designa por un periodo de siete años con posibilidad de reelegirse, entre los requisitos para ser nombrado se requiere ser de reconocida capacidad profesional, probidad moral, y conocimiento de la administración pública y del gobierno, solo puede ser destituido previa notificación y vista del Congreso (artículo 6); tiene facultades para reglamentar el funcionamiento interno de la oficina y los procedimientos para la tramitación de las investigaciones (artículo 8). Es de su competencia investigar los actos administrativos del Ejecutivo y las reclamaciones por actos ilegales, improcedentes, injustos, arbitrarios, dañosos o discriminatorios, basados en error de hecho. Tiene como limitación no poder indagar los actos en los cuales a su juicio haya recurso legal o que estén fuera del ámbito de la ley mencionada. El acceso puede ser por escrito, por medio de entrevistas personales o

por teléfono. En caso de que la contestación de la autoridad no resulte satisfactoria puede citar a las partes o bien llevar a cabo una visita ocular si lo estima necesario.

El Procurador tiene la obligación de rendir un informe anual a la Asamblea Legislativa y al Gobernador, y puede hacer públicas sus opiniones y recomendaciones.

J) GUATEMALA

El Congreso Constituyente que elaboró la Constitución democrática expedida el 31 de mayo de 1985, que entro en vigor en 1986, estableció en el capítulo V la Comisión y Procurador de los Derecho Humanos, este último como comisionado del Congreso de la República para la defensa de los Derechos Humanos, consagradas en la Constitución. Es el primer país latinoamericano que instituye la figura del Ombudsman en su Constitución.

El artículo 373 de la citada Constitución guatemalteca establece: "Comisión de Derechos Humanos y Procurador de la Comisión. El Congreso de la República designara una Comisión de Derechos Humanos formada por un diputado por cada partido político, representado en el correspondiente periodo. Esta Comisión propondrá al Congreso tres candidatos para la elección de un Procurador, que deberá reunir las calidades de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y gozara de las mismas inmunidades y prerrogativas de los diputados al Congreso. La ley regulará las atribuciones de la Comisión y del Procurador de los Derechos Humanos, a que se refiere este artículo".

El Procurador ejercerá su cargo por un periodo de cinco años y rendirá un informe anual al pleno del Congreso, con el que se relacionará a través de la Comisión de Derechos Humanos.

El Procurador de los derechos tiene facultades para investigar y supervisar el buen funcionamiento de la gestión administrativa del gobierno en materia de derechos humanos; denunciar cualquier violación a los citados derechos, puede recomendar a los funcionarios la modificación de un comportamiento administrativo objetado y emitir censura pública por actos o por comportamientos lesivos a los derechos constitucionales; promover acciones o recursos judiciales o administrativos.

Para garantizar la vigencia de los derechos fundamentales que no hubieren sido restringidos durante el régimen de excepción, el Procurador de los Derechos Humanos actuará de oficio o a petición de parte y para el cumplimiento de estas funciones todos los días y horas son hábiles.

K) URUGUAY

En julio de 1985, se presentó un proyecto de ley para crear la Defensoría del Pueblo como órgano destinado a proteger a los administradores y a perfeccionar los procedimientos de control sobre el poder ejecutivo.

Conforme al mencionado proyecto de ley, la Defensoría del Pueblo crea en la jurisdicción del Poder Legislativo sin recibir instrucciones de ninguna autoridad (artículo 1), como un órgano desconcentrado del poder Legislativo con máxima autonomía técnica; designando directamente a sus funcionarios (artículo 33) a excepción de los "Adjuntos" (artículo 12), que serán, nombrados de conformidad con las Comisiones que designan al Defensor del Pueblo, el cual es elegido por la Asamblea General de una terna propuesta de dos comisiones, formadas por cinco Senadores y cinco representantes bajo la presidencia del Presidente de la Asamblea General, de acuerdo con los demás requisitos que establece el proyecto de ley. Su duración será de cinco años, pudiendo ser reelegido por una sola vez (artículo 3) requiriéndose también, la calidad de ser Doctor en Derecho y Ciencias Sociales y tener reconocidos conocimientos en Derecho Público.

Existirán también, un Adjunto primero y un Adjunto segundo, en los cuales el Defensor del Pueblo podrá delegar, bajo su responsabilidad, la investigación de las quejas presentadas pudiendo ser sustituido por su orden, en imposibilidad temporal o cese (artículo 12).

El Defensor del Pueblo puede actuar a petición de parte o a iniciativa propia cualquier investigación para esclarecimiento de los actos, hechos u omisiones de la Administración Pública y sus agentes que impliquen el ejercicio defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, gravemente inconveniente o inoportuno de sus funciones (artículo 13). Esta facultado para iniciar la acción penal.

Puede instar de las autoridades administrativas competentes el ejercicio de sus potestades de inspección y sanción, contra las personas jurídicas públicas, no estatales o privadas que ejerzan prerrogativas públicas, sin perjuicio de las otras atribuciones que establece el proyecto de ley (artículo 16).

Además pueden surgir las modificaciones pertinentes a la legislación cuando la aplicación de la misma provoque situaciones injustas (artículo 27).

Anualmente presenta un informe dando cuenta del número, tipo de quejas presentadas, las que fueron rechazadas y porque, así como las que fueron objeto de investigación y el resultado de los mismos (artículos 31 y 32). Se incluyen obligaciones y sanciones para los organismos y funciones que no suministran al defensor la información requerida o entorpecen sus labores.

Tienen acceso al defensor todo administrado, ciudadano o no, nacional o extranjero, persona física o moral, siempre y cuando no haya transcurrido un año de que ocurrió el hecho u omisión o con la obligación de estar acompañado por un abogado. El procedimiento es ágil, sencillo, carente de mayores formalidades, imponiendo que la tramitación se haga gratuita y carente de patrocinio del Estado.

L) BRASIL

En 1984, se presentó a la asamblea Legislativa del estado de Río de Janeiro un proyecto de enmienda constitucional a los artículos 83 y 84 creando la Ouvidoria-Geral (Supervisor General) dentro del Poder Ejecutivo con funciones de

Ombudsman para fiscalizar, investigar con carácter imperativo y controlar la actividad de las autoridades de la Administración Pública Estatal.

El gobierno de la Ciudad de Curitiba, capital del Estado de Paraná, ha sido el primero en Brasil de instituir un Ouvidor-Geral con funciones de Ombudsman.

En mayo de 1986, por medio de los decretos números 92.700 y 92701 el Presidente de ese entonces José Sarney, instituyó la Unión Federal de Previsión Social (seguridad) Social Oficial, designado por el Presidente de la República para recibir e investigar las quejas y denuncias de los usuarios de los servicios públicos de la seguridad social y sugerir las medidas conducentes para la buena administración y mejor funcionamiento.

El Decreto número 93.174 del 15 de diciembre de 1986 crea la "Comisión de Defensa de los Derechos del Ciudadano" CODICI, como organismo colegiado integrante del Gabinete Personal del Presidente, constituida por servidores del Gabinete Militar, de la Consultoría General de la República, de la Secretaría de la Administración Pública de la Presidencia y del Gabinete Civil, designados por el Presidente de la República, quienes redactarán su propio reglamento interno.

Al CODICI, le compete la defensa de los derechos del ciudadano. podrá recibir las reclamaciones y quejas de cualquier persona en cualquier tiempo por errores, omisiones o abusos de las autoridades de toda la administración pública, incluso la descentralizada y entidades sometidas al control de la Unión, así como a

las fundaciones bajo la vigilancia ministerial, concesionarios de servicios públicos y demás instituciones que ejecuten servicios delegados del Poder Público Federal.

De acuerdo con el artículo 5, el CODICI debe comunicar a la autoridad administrativa competente la conducta de los agentes de la Administración Pública Federal que implique el ejercicio ilícito abusivo de la actividad administrativa. Debe recomendar a la Consultoría General de la República la adopción de medidas, providencias o acciones con objeto de restablecer en la práctica administrativa la estrecha observancia de los principios de legalidad, finalidad y moralidad administrativa

Debe conjuntamente con los órganos y autoridades competentes adoptar medidas destinadas a prevenir, reprimir o hacer cesar la incorrección de los comportamientos administrativos considerados ilegales, abusivos o arbitrarios.

Debe rendir un informe anual de las actividades que desarrollo durante el año, el informe será remitido a la Cámara de Diputados, al Senado Federal, al Tribunal de Cuentas para su conocimiento.

M) PERU

Las atribuciones principales del Ombudsman en Perú se le confieren al Ministerio Público. En el artículo 250 inciso 4º. de la Constitución Política del Estado, en el artículo 66 del Decreto Legislativo número 52 Ley Orgánica del Ministerio Público y la Resolución número 607-84-MP-IM. Reglamento del

Procedimiento, dispone que el fiscal de la nación como cabeza del M.P. es el "Defensor del Pueblo" frente a las irregularidades y abusos de la administración pública. entre sus facultades se encuentran la de defender los derechos constitucionales de los particulares en el ámbito de la administración pública y de las Fuerzas Armadas y Policiales.

El Defensor del Pueblo puede iniciar y proseguir de oficio o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos, hechos u omisiones de la administración pública que implique el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, moroso, abusivo, arbitrario o negligente de sus funciones. La competencia del Defensor se extiende a la actividad de los Ministros, autoridades administrativas, funcionarios, servidores y cualquier otra persona al servicio de la Administración Pública exceptuando la Administración de la Justicia.

En septiembre de 1986, la Fiscalía de la Nación aprobó la guía para la tramitación de quejas y denuncias que se presentan ante el Defensor del Pueblo. Para coadyuvar al eficaz ejercicio de las acciones y recursos competencias del Fiscal de la Nación. Señala el concepto de queja, ante quien se presenta, quienes pueden presentar la queja y el trámite y proceso investigador que lleva a cabo el Defensor del Pueblo.

N) VENEZUELA

En Venezuela, un comisionado del Presidente de la República se encarga de conocer y tramitar las denuncias, quejas y reclamos que los ciudadanos formulan

ante el Ejecutivo en relación con el mal funcionamiento de los servicios públicos, la incorrecta administración de fondos de esta índole, el tráfico de influencias y, en general cualquier irregularidad administrativa.

Cuenta con 16 asesores vinculados a la vida nacional que cumplen con la función de intermediarios y ayudan a la investigación por estar especializados en este campo.

El comisionado depende directamente del Presidente de la República en lo que se refiere al control de la administración. Con su anuencia, el comisionado ha orientado su política en el sentido de hacer visitas a los diversos organismos gubernamentales a condición de cumplir con el requisito de anunciarlas previamente.

En una palabra, puede decirse que la acción del comisionado reviste carácter previo o intermediario, esto es, se sitúa en el orden inmediato anterior al del contencioso administrativo o jurisdiccional. Recibida la denuncia, queja o reclamación se dosifica en el caso de que ello resultara un hecho que pudiera tipificarse como delito contra la causa pública, remitiéndolo a continuación al Ministerio Público o a la comisión encargada de castigar el enriquecimiento ilícito de empleados o funcionarios públicos.

Existe un concepto más amplio, que va más allá de toda norma escrita y da idea de cierta moralidad y eficacia en la administración, pues tiende a proteger, en términos generales, los intereses de la sociedad. Sin embargo, ese interés debe concretarse al momento de enjuiciar la acción específica de la administración, acción

que no se materializa como elemento perturbador directamente emanado del proceso de decisión, ya que por carecer de este poder sus efectos solo se manifiestan en el proceso de manera indirecta.

En cuanto a la acción de control del control presidencial de quejas y remedios, queda circunscrita a dos puntos: conocer e informar. El conocimiento puede efectuarse por iniciativa propia, bien sea a raíz de una denuncia, queja o querrela formulados por algún ciudadano que se encuentre dentro o fuera de la propia administración y este conocimiento va acompañado, en la segunda fase complementaria de la investigación, por el de la irregularidad administrativa que se conoce o denuncia.

2.3 NATURALEZA JURIDICA

Los elementos sui generis de la institución del Ombudsman, presentan la dificultad teórica de adecuarla a las tradicionales figuras jurídicas. En los países escandinavos, la doctrina se ha esforzado por encontrar argumentos que demuestren que el Ombudsman no es un funcionario del Estado. Otros teóricos de aquellos Estados donde existe la figura, lo conceptúan como un empleado público; y hay quien se pronuncia por un carácter atípico de la institución.⁴⁰

Teniendo en consideración lo anterior, iniciemos por aclarar los términos, desde el mirador teórico y normativo mexicanos.

⁴⁰ Fairen Guillen. Op. Cit. p. 162.

El Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, menciona que la Constitución de la República utiliza los términos "empleados", "funcionarios", "trabajadores" y "servidores públicos".⁴¹

Sin embargo, la utilización de estas denominaciones parece carecer de objeto si se considera que la reforma Constitucional de 1982, sintetiza en el calificativo "servidores públicos", a los antes nombrados altos funcionarios de la federación, funcionarios y empleados públicos.

El término "funcionario público", se refiere a aquel empleado "que tiene específicamente atribuidas sus funciones en las normas legales, con facultades de decisión y dirección de tal forma que son la vía a través de la cual se exterioriza la voluntad del órgano". La denominación "empleado público", se circunscribe al trabajador de la Administración Pública Centralizada. El término más amplio desde el punto de vista laboral es "trabajador del Estado".⁴²

El calificativo de "servidor público", instaurada en la época de la llamada "renovación moral", respondió al establecimiento de un marco jurídico más efectivo en materia de control y responsabilidad.

El servidor público es un concepto globalizador, que abarca a toda persona que desempeñe algún cargo o comisión en favor del Estado; es decir, se refiere a los tres poderes en que se encuentra estructurado el Estado Mexicano, no solo a la Administración Pública, que es propia del Ejecutivo. Por esta razón no se

⁴¹ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. Premio I.N.A.P. 89, inciso 2.4

⁴² Idem.

contradice con la llamada naturaleza apolítica del Ombudsman⁴³ el llamarlo de tal manera.

Al pensar en la implantación del Ombudsman en nuestro sistema en su forma primitiva, dependiente del Ejecutivo, si se ataca su naturaleza apolítica, pero a pesar de ello y aún materializado en su forma parlamentaria, el Ombudsman deberá ser considerado como un servidor público.

Es evidente que si el Congreso Permanente, ha considerado servidores públicos al Presidente de la República y a los Diputados y Senadores, cualquier otro dependiente, o designado por alguno de estos, debe tener un tratamiento igual.

El status atípico del Ombudsman, al cual hacíamos referencia al inicio de éste inciso, no existe a la luz de nuestra normatividad

Delgadillo Gutiérrez⁴⁴ acertadamente distingue, dos diferentes status que el servidor tiene frente al Estado. El primero, que es común a cualquier miembro de la población, se denomina "estado general de sujeción". En virtud de éste, el servidor público se encuentra sujeto al "mandato general de las leyes aplicables a todos los gobernados".

El segundo status se denomina "estado especial de servidor público" el cual "deriva de su vinculación como parte de los órganos" que ejercen el poder.

⁴³ *Infra*, inciso 5.4

⁴⁴ *Op. Cit.* 2.1

Esta vinculación entre el órgano y el servidor público se llama "relación de servicios". Un Ombudsman parlamentario sostiene esta relación de servicios con el órgano legislativo.

Sin embargo, lo que sería el estado especial de "servidor público del Ombudsman", difiere del de los otros servidores, en que no quedaría incorporado al órgano que lo nombra, ni mucho menos sería la expresión del poder público; más que nada, sería la expresión del Estado, y la propia institución integraría un órgano por sí mismo.

Su necesaria desvinculación de la Administración Pública, en la que sustenta su prestigio, requiere de un tercer "estado de libertad" que le permita actuar con independencia, pero dentro del marco Constitucional y legal que rija su actuación.

Este "estado de libertad", es una de las carencias de los Ombudsman nombrados por el Ejecutivo, porque en sí mismo llevan la negación del objetivo principal de la institución, son supervisores y partes de aquello que supervisan y, por lo tanto, su prestigio se encuentra opacado por una desconfianza natural de la objetividad de sus actos.

En cuanto a la designación de un Ombudsman, podemos entenderla "como el acto de voluntad" (del Legislativo ó del Ejecutivo), a través de la cual se otorga (al Ombudsman) un conjunto de facultades y atribuciones que le permitan la

supervisión de la Administración Pública, para la defensa de los derechos del individuo.⁴⁵

Ya sea en un órgano colegiado o unipersonal, el Ombudsman se compone por uno o más servidores públicos, designados por el Legislativo o el Ejecutivo de un Estado, al cual se le reconoce un estado especial de libertad que no riña con su relación de servicio, pero si le permite el cabal cumplimiento de sus funciones.

2.4 PARTICULARIDAD DE LAS RESOLUCIONES DEL OMBUDSMAN

El procedimiento seguido por el Ombudsman para culminar con una resolución, tiene su detonante en la consignación de un acto arbitrario. Por lo general, la queja es el medio que da a conocer a los titulares de la institución, los casos de violación a los derechos públicos subjetivos.

El Ombudsman debe estimar si la queja reúne los requisitos mínimos para su tramitación, básicamente, considera si ha sido formulada en tiempo; si el asunto se encuentra dentro de su competencia; si el servidor público en contra de quien se promueve puede ser supervisado, o se encuentra contenido en su catálogo de prohibiciones; y si en realidad se afectan los intereses del individuo o de la persona a la cual se representa.

En caso afirmativo, el Ombudsman procede al estudio de los agravios hechos valer por la parte quejosa. Recordemos que la formulación de la queja no

⁴⁵ Op. Cit. inciso 2.2

requiere el seguimiento de un esquema determinado, del uso de tecnicismos o de la asesoría de un perito en derecho.

Cerciorado de la posible conculcación de los derechos del gobernado, el Ombudsman investiga, inspecciona recaba pruebas, solicita un informe a las autoridades responsables en donde explique los hechos, y finalmente emita una resolución.

Como se vio el Ombudsman reúne características especiales que lo distingue de otros órganos de control administrativo y de defensa de los derechos humanos. En similar dirección, sus resoluciones tienen un sello particular que responde a la esencia de la institución.

Es conveniente citar un concepto general de resolución, para posteriormente adecuar un término al tema en comento.

El Diccionario Jurídico Mexicano se ocupa de varias especies de resoluciones, como la administrativa o la judicial. De las ideas que nos aporta esa lectura del compendio, procede concluir que la resolución es un acto terminal de la autoridad, por el que define y da certeza a una situación jurídica determinada.⁴⁶

Si aquilatamos la experiencia de los países que han adoptado la institución, veremos que el Ombudsman llega a este acto terminal, con motivo de su participación de dos tipos de situaciones jurídicas:

⁴⁶ Diccionario Jurídico Mexicano. pp. 2820, 2821 y 2822.

1º.- Cuando interviene de oficio o a excitativa de la queja presentada por parte agraviada, para decidir sobre situaciones jurídicas concretas, resultantes de las relaciones de supra-subordinación, en las que se estiman que son afectados los derechos públicos subjetivos de los gobernados, por un acto arbitrario de autoridad.

2º.- Cuando de oficio o por consulta del Legislativo u otro órgano del Estado, se coloca frente a una situación jurídica abstracta y formula proyectos y opiniones que involucran el análisis teórico del ordenamiento jurídico, en aras de su perfeccionamiento.

Nada suprajurídico hay en el contenido de las resoluciones del Ombudsman; como las emanadas de la administración o de los tribunales, debe ser basados en la ley, no puede ir en contra de ella. A lo más, en el supuesto de que la ley sea omisa, el Ombudsman aplicará sus bastos conocimientos jurídicos, invocando principios generales del derecho, criterios universalmente aceptados sobre derechos humanos, etcétera, y dictará una resolución en ausencia de la ley (*preater legem*).⁴⁷

Salta a la vista que al intervenir en la defensa del individuo, el Ombudsman tiene frente de sí a la autoridad que ha cometido el acto arbitrario. En este punto viene a la mente la carencia de potestad coercitiva del Ombudsman y el planteamiento de como obligar a dicha autoridad al respeto de la legalidad o a la corrección de su déspota actitud.

⁴⁷ García Maynez. Op. Cit. p. 356.

El Ombudsman no es un órgano jurisdiccional "no puede modificar, ni mucho menos revocar, una actuación proveniente de los funcionarios de la administración pública".⁴⁸

Al no tener facultades coercitivas, las resoluciones del Ombudsman se caracterizan por su no vinculación, es decir, que el Ombudsman no puede obligar a la autoridad a cumplirla. Sus resoluciones aparecen como sugerencias, opiniones, recomendaciones, y cuando más enérgicas, como admoniciones o críticas.

La autoridad que ha sido requerida por el Ombudsman para corregir el acto que trastoca la esfera de derechos del quejoso, puede o no cumplir con la resolución que le ha sido notificada.

Es aquí donde la publicidad, otra particularidad de las resoluciones del Ombudsman, hace su aparición. La publicidad es un medio suprajurídico al servicio del Ombudsman que consigue para sus resoluciones el apoyo de la opinión pública.

Si la autoridad no acata la resolución, el Ombudsman utilizara los medios de comunicación oficiales y privados, televisión, radio, prensa escrita y los mismos informes periódicos que presente ante la legislatura, para divulgar a la sociedad el contenido de su recomendación y la negativa de la autoridad a cumplirla.

Consideramos que en la época actual, dado los avances tecnológicos en materia de comunicación, las declaraciones del Ombudsman llegan con mayor

⁴⁸ Sonia Venegas. Op. Cit. pp. 46 y 47.

facilidad al grueso de la población. Cualquier servidor público que pretenda llevar una buena carrera política, pensara cuidadosamente antes de contravenir la resolución del Ombudsman.

No siempre el Ombudsman adopta una posición encontrada con la actuación de la autoridad, puede suceder que una vez realizadas las investigaciones, obtenidas las pruebas y recibido el informe correspondiente, el Ombudsman concluye que la autoridad actuó conforme a derecho. La Comisión Nacional de Derechos Humanos en México, denomina a este tipo de resoluciones como "documentos de no responsabilidad".

Desafortunadamente este último supuesto es el menos frecuente y, en la mayoría de los casos, la recomendación es el acto terminal del Ombudsman.

2.5 EL OMBUDSMAN EN MEXICO

Hasta el presente capítulo, se han establecido un número considerable de características inherentes a la institución del Ombudsman, tanto en lo referente a los elementos objetivos de la figura, como en lo tocante a las particularidades subjetivas que deben reunir los titulares de este órgano.

A lo largo de estos capítulos, como en el medio internacional, se ha utilizado el término "Ombudsman" para referirse al "Justitombudsman", la institución escandinava encargada de la defensa de los derechos humanos.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA⁷⁹

En el idioma sueco, el término "Ombud", denota a una persona que actúa como vecero o representante de otra, así, el Justitieombudsman se manifiesta como un representante del parlamento sueco. Sin embargo, la real connotación de la palabra "Ombudsman", supera los límites enfocados por esta tesis y el uso que internacionalmente se ha hecho del concepto. La utilización cotidiana del término "Ombudsman", para identificar a funcionarios como el Proveedor de Justicia de Portugal, el Defensor del Pueblo en España o la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México, simplifica el lenguaje, porque técnicamente deberíamos llamarlos Justitieombudsman.

Los suecos aplican el término "Ombudsman", para denominar a otros funcionarios distintos del "Justitieombudsman"; el más importante de ellos es el "Consumer Ombudsman", un representante de los consumidores.

Todos aquellos titulares de entidades "Ombud", fungen como representantes; no obstante, esto solo les da una identificación terminológica, más no funcional.

Clarifiquemos este planteamiento comparando las dos clases de Ombudsman suecos que han merecido la atención de la comunidad internacional, el Justitieombudsman y el Consumer Ombudsman.

El Ombudsman de Consumo, a diferencia del Justitieombudsman, no interviene en conflictos derivados de las relaciones de supra-subordinación; puede suceder que un Ombudsman de Consumo intervenga en una relación donde sea parte

la autoridad administrativa, pero en estos casos, la autoridad no participa con su facultad de imperio, sino como un sujeto de una relación jurídica derivada de la celebración de un determinado contrato, es decir, un órgano de la administración pública que ha actuado como un particular más.

Hecha la reflexión que antecede, corresponde enfocarnos al análisis del Ombudsman en nuestro país, a partir de sus antecedentes, referidos a las siguientes instituciones fundamentales:

- a) La Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO);
- b) Defensoría de los Derechos Universitarios;
- c) El Procurador de Vecinos del Estado de Colima;
- d) Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal;
- e) La Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF); y
- f) La Comisión Nacional de Derechos Humanos.*

Por lo que respecta a las llamadas figuras análogas o instituciones paralelas (PROFECO) y (Ministerio Público), sobre la primera haremos un estudio y se descarta a la segunda por considerar que no es un precedente de la institución, ya que si bien es cierto, recibe quejas de los gobernados sobre la conducta de funcionarios administrativos que violen sus derechos constitucionales, también es cierto que no puede formular dictámenes, no es un órgano autónomo, ni tampoco elabora informes sobre su actuación y los resultados obtenidos.

* Omitiremos intencionalmente el estudio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en este inciso ya que lo trataremos como un capítulo aparte.

a) LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR (PROFECO)

La historia del derecho de los consumidores, apesar de que el fenómeno de consumo es tan antiguo como el hombre, es algo reciente. esto se debe a que no es sino hasta éste siglo que el consumidor empieza a tomar conciencia de grupo, de categoría social específica con respecto de otros grupos o categorías sociales. El problema del derecho de consumo tiene ámbito de aplicación que rebasa los marcos jurídicos nacionales, las relaciones de consumo son en un gran porcentaje fenómenos económicos internacionales y México no es ajeno a estos fenómenos.

Cabe reconocer que la regulación de las relaciones de consumo, existen en nuestro país desde la época prehispánica, en el México colonial estuvieron vigentes normas de protección al consumidor español y que tenía su origen en los estatutos de los gremios de los artesanos y en las corporaciones. Pero a partir del 5 de febrero de 1976, fecha en que se promulga la Ley Federal de Protección al Consumidor, se hace posible la vigencia de los derechos del consumidor que recoge la Organización Internacional de Uniones de Consumidores, consistente en: seguridad, información, elección, audiencia, reclamación, educación, regulándolas en un texto y creando mecanismos administrativos idóneos para impartir justicia, capacitar, organizar y orientar a los ciudadanos en su carácter de consumidores.

La PROFECO, según el artículo 57 de la citada ley, es un "organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad, con responsabilidad jurídica y patrimonio propio establecido para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora".

Al parecer de Sonia Venegas⁴⁹, no obstante el papel decoroso que en el ámbito de la defensa de los consumidores ha realizado la PROFECO "no puede considerársele como un Ombudsman, puesto que su titular, al poder ser designado y removido libremente por el Presidente de la República, le resta autonomía funcional a la institución".

Este razonamiento de Venegas, podría ampliarse a la Procuraduría Social del Distrito Federal, sin embargo, no es lo suficientemente fuerte como para descartar a la PROFECO de la categoría de los Ombudsman, simple y sencillamente porque la institución mexicana no hace más que seguir el modelo suco de Ombudsman de Consumo, que también es designado y dependiente del Ejecutivo de ese Estado; además a lo largo de su libro, Venegas ha aceptado la existencia del Ombudsman del Ejecutivo, como en el caso del Mediator de Francia, con lo cual no es coherente es sus apreciaciones.

Si atendemos al análisis del Ombudsman del Consumidor en Suecia, comparamos los resultados obtenidos con las funciones que lleva a cabo la PROFECO, y estimamos que la utilización del término, hacen en el país de origen una identidad de cometidos y que la PROFECO debe ser considerada como el primer antecedente de uno de los tipos de Ombudsman suecos en México (Consumar Ombudsman).

⁴⁹ Op. Cit. p. 111.

Esto no quiere decir que se admita a la PROFECO como un tipo de Ombudsman según la concepción que internacionalmente se ha formulado sobre el término, como se dijo, lo que en el contexto nacional o mundial se denomina "Ombudsman", corresponde a la institución sueca "Justitombudsman".

La PROFECO no es un "Justitombudsman" o un Ombudsman de los derechos humanos, porque no es un órgano de supervisión de la administración pública, porque tiene facultades coercitivas directas, y porque no reúne los elementos necesarios para configurar su auctoritas y las demás características apuntadas anteriormente. No tiene el sello de los Ombudsman (Justitombudsman), de ser elegidos por el Legislativo de un Estado.

Dentro de las atribuciones que le confiere la Ley a la PROFECO se encuentran la de representar individual o colectivamente a los consumidores ante los proveedores de bienes y servicios y toda clase de autoridades, estudiar y proponer medidas encaminadas a su protección; proporcionarles asesoría gratuita, conciliar en definitiva sus controversias, excitar la participación de otras autoridades cuando se lesionen los intereses del consumidor, promover la organización de consumidores y prestarles asesoría, y en general, velar en la esfera administrativa por la estricta observancia y aplicación de la ley.

El organismo imparte justicia en materia de derechos del consumidor, diversificando sus funciones en dos grandes áreas: las preventivas y las ejecutivas. Algunos ejemplos de la intervención de la PROFECO para prevenir tenemos:

- Se mantiene alerta a efecto de evitar mediante acciones que corresponde el ocultamiento, condicionamiento o encarecimiento de productos de consumo generalizados o medicamentos.
- Auspicia conductas que favorezcan un mejor control de calidad en los productos, así como en los alimentos, en las bebidas y en los medicamentos.
- Interviene en favor del consumidor asegurando en la práctica, el estricto cumplimiento a la ley y a la equidad de los contratos con que masivamente, y en todo el país, operan las más poderosas empresas mercantiles, fraccionadores, inmobiliarias compraventa y arrendamiento de vehículos, grandes almacenes de descuento, tarjetas de crédito, tintorerías, hospitales, funerarias y agencias de viajes.

También dentro de las funciones preventivas, destaca la creación de la Organización Colectiva de Consumidores, que orienta y organiza a los consumidores a efecto de que conozcan y puedan ejercer los derechos que les asisten.⁵⁰

Las funciones ejecutivas son propiamente de procuración de justicia. En las oficinas centrales a través de 57 delegaciones en todo el territorio nacional se captan las reclamaciones de los ciudadanos, una vez recibida la queja a través de la conciliación y el arbitraje se imparte justicia. Noventa por ciento de los asuntos

⁵⁰ Pliego Montes Salvador, "La Defensa del Consumidor en México". Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XXXV. Número 139-140-141. Enero Junio 2185. pp. 365-372. Barrera Graf Jorge, "La Ley de Protección al Consumidor". Revista Jurídica, Número 8 México, Julio de 1976. pp. 194-202.

planteados se resuelven a través de la conciliación, por medio del arbitraje la Procuraduría pone término en definitiva a los intereses encontrados. El procedimiento arbitral es ágil y sencillo.

En las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1989, se le transfiere a la PROFECO la facultad en materia de inspección y vigilancia de precios o tarifas, así como la de imponer sanciones en los casos de incumplimiento, que anteriormente tenía la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI).

Así mismo se le concede hacer público los excitativos que haga a las autoridades para que tome las medidas necesarias para combatir y evitar las prácticas que lesionen los intereses de los consumidores o de la economía popular. Se crea la Subprocuraduría de Inspección y Vigilancia, y la Dirección General de Inspección y Vigilancia, estableciendo las atribuciones delegadas que tendrán y las sanciones que aplicarán de acuerdo a la ley correspondiente.

b) DEFENSORIA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS

Es sumamente interesante y de especial atención, el estudio de esta entidad de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Recordemos que la creación del Defensor de los Derechos Universitarios, se debió a la propuesta elaborada por el Dr. Jorge Carpizo, en el año de 1985, quien en ese entonces era Rector de nuestra máxima casa de estudios y que enviaba al pleno del Consejo Universitario la iniciativa del Estatuto de la Defensoría de los Derechos

Universitarios; de su contenido se desprende que la Defensoría surge para garantizar el cumplimiento de los derechos universitarios que los mecanismos tradicionales establecidos hasta el momento no habían podido satisfacer.

Por su conducto se busca que los universitarios pueden hacer valer sus derechos contra los actos de autoridades o dependencias de la Universidad, cuando estos conculquen dichas prerrogativas. A su vez, la Defensoría se proyecta como un órgano permanente que pone en conocimiento de las entidades competentes aquellas irregularidades que le sean informadas, para que el propio órgano infractor prepare su falta, es decir, corrija su actitud.

El 29 de mayo de 1985, el H. Consejo Universitario aprobó el Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios. En su artículo 1º la define como un "órgano de carácter independiente que tiene por finalidad esencial recibir reclamaciones individuales que los estudiantes y demás miembros del personal académico de la UNAM, por la afectación de los derechos que les otorga la legislación universitaria; realizar las investigaciones necesarias, ya sea a petición de parte o de oficio, y proponer en su caso, soluciones a las autoridades de la propia Universidad".

Un punto de gran importancia que destaca de entre las características de la Defensoría, es el procedimiento de designación de su titular, el Defensor de los Derechos Universitarios.

El Ombudsman de la UNAM es nombrado por la Comisión de Legislación Universitaria del Consejo Universitario, de entre una terna elaborada por el Rector.

La Defensoría es un Ombudsman Parlamentario o del Legislativo, esto si consideramos que el Consejo Universitario funge como el órgano de legislación en la UNAM, y el rector como el Ejecutivo de la misma. En caso de que la designación estuviese en manos del Rector, deberíamos considerar al Defensor como un Executive Ombudsman.

No obstante la intervención del Rector en la elaboración de la terna de candidatos al puesto, esto no modifica la naturaleza parlamentaria del Defensor, porque la elección final y el nombramiento corresponden a la Comisión.

El Estatuto indica en su artículo 5º que el Defensor de los Derechos Universitarios "deberá ser un jurista de prestigio" y cumplir con los mismos requisitos que los miembros de la junta de gobierno. Su duración en el cargo es de cuatro años, con posibilidad de una reelección.

Se comentó que en Suecia la única causa de remoción del cargo de Ombudsman es la pérdida de confianza del Parlamento; en el caso Universitario se desvirtúa esta característica. La destitución del Defensor no puede efectuarse de motu proprio por el Consejo Universitario, o específicamente por la Comisión de Legislación, es necesario que medie la petición debidamente justificada del Rector.

En términos del artículo 2º del invocado ordenamiento, la Defensoría "se integra con un Defensor y dos adjuntos", personal técnico y administrativo.

Como para la mayoría de los Ombudsman existe un catálogo de prohibiciones y excluyentes de la competencia de la Defensoría; el Defensor no puede conocer de los casos donde se reclama violación o afectación proveniente de:

- 1) Derechos objetivos;
- 2) Derechos laborales;
- 3) Resoluciones disciplinarias;
- 4) Evaluaciones académicas de profesores, comisiones dictaminadoras, consejos internos o técnicos; o
- 5) Aquellas violaciones que pueden impugnarse por otras vías.

Salvo en los casos de funcionarios administrativos, académicos o de aquellos que ocupen un puesto de confianza dependiente del Rector, no se admite la representación; el quejoso deberá interponer de forma personal su reclamación.

El procedimiento seguido ante la Defensoría se establece con base en los principios de inmediación, concentración y rapidez, a pesar de que la queja debe presentarse por escrito, se busca evitar en su mayoría cualquier formulismo.

Como la generalidad de Ombudsman en el mundo, las resoluciones emanadas de la Defensoría no tienen fuerza vinculatoria, sólo son recomendaciones.

En términos del artículo 2º del invocado ordenamiento, la Defensoría “se integra con un Defensor y dos adjuntos”, personal técnico y administrativo.

Como para la mayoría de los Ombudsman existe un catálogo de prohibiciones y excluyentes de la competencia de la Defensoría; el Defensor no puede conocer de los casos donde se reclama violación o afectación proveniente de:

- 1) Derechos objetivos;
- 2) Derechos laborales;
- 3) Resoluciones disciplinarias;
- 4) Evaluaciones académicas de profesores, comisiones dictaminadoras, consejos internos o técnicos; o
- 5) Aquellas violaciones que pueden impugnarse por otras vías.

Salvo en los casos de funcionarios administrativos, académicos o de aquellos que ocupen un puesto de confianza dependiente del Rector, no se admite la representación; el quejoso deberá interponer de forma personal su reclamación.

El procedimiento seguido ante la Defensoría se establece con base en los principios de inmediación, concentración y rapidez, a pesar de que la queja debe presentarse por escrito, se busca evitar en su mayoría cualquier formalismo.

Como la generalidad de Ombudsman en el mundo, las resoluciones emanadas de la Defensoría no tienen fuerza vinculatoria, sólo son recomendaciones.

En lo tocante a la publicidad, las resoluciones del Defensor no tienen como característica inherente el respaldo de la opinión pública (universitaria) de los Ombudsman. Sin embargo, en el reglamento de la Defensoría se indica que el Defensor podrá acudir ante las autoridades universitarias competentes para fincar la responsabilidad universitaria correspondiente al funcionario que desatiende la recomendación (artículo 3º).

El Estatuto sólo se refiere a la divulgación de lo que es la Institución, funciones y actividades protectoras (artículo 11).

Así mismo, el Defensor de los Derechos Universitarios, rinde anualmente un informe de sus actividades, que es dado a conocer públicamente ante el Rector y el Consejo Universitario. En dicho anuario puede incluir las recomendaciones pertinentes encaminadas al perfeccionamiento de la Legislación Universitaria.

En el reglamento se reafirma que la Defensoría es un órgano independiente con plena libertad de acción, respecto de cualquier autoridad universitaria (artículo 2º).

c) EL PROCURADOR DE VECINOS DEL ESTADO DE COLIMA

El primer antecedente del Justiticoombudsman en nuestro país, se localiza a nivel municipal. El 21 de diciembre de 1983 por acuerdo del H. Ayuntamiento de la Ciudad de Colima, se creó el cargo de Procurador de Vecinos. Casi un año después,

el 8 de diciembre de 1984, la Legislatura del Estado de Colima incluyó en la Ley Orgánica Municipal dicha figura.

Fix Zamudio⁵¹ establece que el acuerdo municipal que creó la figura, hace una alusión directa del Ombudsman “como organismo tutelar de los derechos de los administrados”.

El Procurador de Vecinos tiene como función la de conocer las quejas presentadas por los pobladores del municipio de que se trate, contra cualquiera de los servidores públicos encargados de la Administración Municipal.

No se exige un formato o se establece un procedimiento tedioso para la presentación de las quejas; estas pueden ser escritas u orales. Este Ombudsman investiga las reclamaciones recibidas y en su caso recomienda a la autoridad responsable, los pasos adecuados a seguir en la solución del conflicto planteado.

El Procurador no cuenta en la práctica con los medios necesarios para dar a conocer con la debida oportunidad y publicidad sus resoluciones. A pesar de esto, anualmente formula un informe detallado que presenta ante el Cabildo correspondiente, donde narra su actividad y la respuesta que cada autoridad dio a sus resoluciones.

El nombramiento del Procurador de Vecinos de cada uno de los Municipios del Estado de Colima, se asemeja al procedimiento establecido por la

⁵¹ Sonia Venegas. Op. Cit. p. 458.

Constitución de la República para la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia. Si nos remitimos al supremo ordenamiento sabremos que el nombramiento de los de la corte correspondiente al Ejecutivo Federal, y que la Cámara de Senadores confirma o rechaza la designación. En el caso municipal, la Ley Orgánica Municipal, en sus artículos 94 y 95 enuncia que el Procurador de Vecinos será designado por el Cabildo, a propuesta del Presidente Municipal.

En realidad, el nombramiento es efectuado por el Presidente Municipal y el Cabildo en su caso, ratifica o desaprueba la designación; por esta circunstancia, el Procurador de Vecinos del Estado de Colima, debe ser considerado como un Ombudsman del Ejecutivo.

d) PROCURADURÍA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Por acuerdo del 23 de enero de 1989, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 del mismo mes y año, se crea la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, como un órgano desconcentrado a éste y como instancia de participación ciudadana, expedita, gratuita y sin formalidades procedimentales.³²

Su objetivo es coadyuvar a que los actos de autoridad y la prestación de servicios públicos a cargo del Departamento del Distrito Federal y de las entidades

³² Acuerdo que crea la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, D.O.F. del 25 de enero de 1989.

Paraestatales sectorizadas al mismo, se realicen apegados a los principios de legalidad, honestidad y oportunidad. Elaborar estudios a fin de simplificar procedimientos; orientar, asesorar e informar a los adquirentes de vivienda social, son, entre otras, funciones de la Procuraduría Social.⁵³

El instrumento jurídico que determina su estructura orgánica, funciones y principales procedimientos administrativos es su Manual de Organización, de todas las autoridades del Departamento del Distrito Federal y de los particulares que presten su servicio por concesión o autorización de éste, para que presten el auxilio y colaboración necesarios a la Procuraduría para lograr sus objetivos. (Artículo 2º).

La Procuraduría se compone de los siguientes órganos y unidades administrativas. (Artículo 3º).

- Procurador Social;
- Subprocurador de Inconformidades;
- Subprocurador de Recomendaciones;
- Coordinador Ejecutivo de Informática y Administración;
- Director General de Quejas;
- Director General de Recomendaciones; y
- Unidades Auxiliares del C. Procurador Social.

⁵³ Manual de Organización de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, 17 de julio de 1989.

Las quejas que se presentan ante este organismo no requieren de formalidad alguna y se pueden presentar en las oficinas centrales de la Procuraduría o en cualquier Delegación Política del Departamento del Distrito Federal. El quejoso debe acreditar su interés, ya que son improcedentes las quejas anónimas o de mala fe, las que representen perjuicios para los derechos de los terceros o que versen sobre actos de naturaleza política o seguridad del Estado, cuando se encuentren en trámite ante el órgano jurisdiccional o relacionadas con una averiguación previa o que comprendan las relaciones laborales del Departamento del Distrito Federal o a los de las entidades sectorizadas a él. (artículo 17).

Una vez que se recibe la queja, se radica y se solicita un informe a la autoridad presuntamente responsable; si esta autoridad acredita la improcedencia o inexistencia de los hechos reclamados se sobreseé el asunto, pero, si la autoridad o prestador de servicios manifiesta su disposición para cumplir con lo solicitado por el quejoso, la Procuraduría lo verifica y da asunto por concluido.

El artículo 23 del Manual de Organización establece la facultad de la Procuraduría para dictar recomendaciones fundadas y motivadas a la autoridad o prestador de servicios, cuando no se llegue a una solución oportuna. Cuando la autoridad o prestador de servicios no atiende la recomendación, la Procuraduría puede solicitar la intervención del superior jerárquico del requerido y si no hay cumplimiento de esta forma, puede acudir al Jefe del Departamento del Distrito Federal para hacerlo de su conocimiento. Inclusive podrá disponer que se efectúen inspecciones oculares para elaborar un dictamen e informar a la Contraloría General,

para que en su caso aplique la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones vigentes.

**e) ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL
(ARDF)**

Los pocos indicios del Ombudsman, anteriores a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como en el caso de la PROFECO, del Procurador de Vecinos del Estado de Colima, del Defensor de los Derechos Universitarios, o de la Procuraduría Social del D.D.F., no respetan el origen parlamentario del Ombudsman. Tal vez por esta escasez de precedentes, el análisis de ciertas atribuciones de la ARDF, nos permita formar un criterio respecto de la viabilidad del Ombudsman parlamentario en nuestro sistema.

Conforme al artículo 122 Fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ARDF es un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, integrada por 66 representantes electos cada tres años; cuarenta de los representantes son electos según el principio de mayoría relativa y los restantes 26 representantes electos según el principio de representación proporcional.

La Asamblea realiza actividades de supervisión de la Administración Pública en el Distrito Federal; de acuerdo a los artículos 10 Fracción XVI y 11 de la Ley Orgánica de la ARDF, este órgano de representación tiene facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión; puede citar a los servidores públicos encargados

de los servicios y ejecución de obras en el Distrito Federal, con el propósito de que informen a la Asamblea sobre su desarrollo.

Encontramos ya dos elementos significativos para nuestro tema, la Supervisión de la Administración Pública en el Distrito Federal y el Informe que los servidores públicos señalados deben rendir a petición fundada de la Asamblea.

Complementa estos dos puntos la fracción I del artículo 13 de la Ley Orgánica y que a continuación se transcribe:

“En materia de Administración Pública, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal:

I Atenderá las peticiones y quejas que formule los habitantes del Distrito Federal respecto del cumplimiento de las obligaciones que les señale los ordenamientos jurídicos en materia administrativa de obras y servicios a las dependencias y entidades;

Así mismo, en el artículo 13 de la citada ley en su fracción II se establece:

II. Dirigir, por acuerdo del pleno, peticiones y recomendaciones a las autoridades locales competentes, tendientes a satisfacer los derechos e intereses legítimos de los habitantes del Distrito Federal y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles“.

Respecto de las peticiones a que se refiere la fracción I éstas se asemejan a las resoluciones del Ombudsman, y que no son vinculatorias; por su parte, las peticiones y recomendaciones a que se refiere la fracción II, dan a la ARDF

inmediates, o sea, un acceso directo de los gobernados ante la representación, otra característica de la institución sueca.

Hay semejanzas entre las facultades y procedimientos establecidos para la Asamblea en su ley orgánica y las ya estudiadas atribuciones del Ombudsman. En el artículo 13 fracciones III y IV se estipula:

III. "Participar, conjuntamente con las autoridades competentes, en el establecimiento, modificación y reordenación de la división territorial del Distrito Federal, y

IV. Expedir las leyes que establezcan los sistemas de dirección, coordinación y en su caso, de desconcentración o descentralización que permitan aproximar la actuación de la Administración Pública a los habitantes de la ciudad, ...

La Asamblea supervisa la Administración Pública Central y Paraestatal en el Distrito Federal. Como con el Ombudsman, la incoación del procedimiento corresponde a la formulación de una queja, en virtud de esta, la Asamblea en su conjunto o cada uno de los representantes por separado, se encuentra facultado para actuar ante las autoridades administrativas como un "gestor y promotor de los derechos sociales".⁵⁴

Consecuente a la queja recibida, la Asamblea, la Comisión correspondiente o alguno de los representantes laboran como un Ombudsman, recabando los datos necesarios, investigando y, de ser procedente, formulando una recomendación dirigida a la responsable. Cabe señalar que en la práctica, los

⁵⁴ Artículo 18 fracción VI de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

asambleístas recurren continuamente a medios masivos de comunicación para dar a conocer los resultados de sus investigaciones.

Ahora bien en el ordenamiento secundario han quedado establecidos dos tipos de informes. El primero es individual y semestral, está a cargo de cada uno de los representantes y es presentado ante el Pleno de la Asamblea, en él informan su actividad de gestoría y supervisión de la Administración Pública. El segundo es anual y está a cargo de la Asamblea, se ocupa de las acciones de la gestoría de todos los representantes, incluyendo las recomendaciones formuladas y las respuestas de la administración a las mismas.

El informe anual de la Asamblea debe ser divulgado para su conocimiento en el Distrito Federal; de cierta manera aquí se recurre a la opinión pública, como lo hace el Ombudsman en apoyo a sus peticiones o recomendaciones.

Si la Asamblea de Representantes delegara en un sólo individuo las facultades ya comentadas, es evidente que obtendríamos una entidad, sino igual, sí en su mayoría semejante al Justiticombedsman de Suecia.

No hay contradicción o enfrentamiento entre el sistema mexicano y el tipo de Ombudsman Parlamentario; la Asamblea de hecho ha ejercido las atribuciones propias de la figura, no es necesario la intervención del Ejecutivo para pensar en un Ombudsman Mexicano.

CAPITULO TERCERO

LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

3.1 DEFINICION 3.2 ANALISIS DE LA CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS 3.3 ANALISIS DEL REGLAMENTO INTERNO Y LA LEY DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS 3.4 COMPETENCIA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS 3.5 ANALISIS COMPARATIVO DE LAS CONCORDANCIAS Y DIFERENCIAS ENTRE EL OMBUDSMAN Y LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

3.1 DEFINICION

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de junio de 1990, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (C.N.D.H.), como órgano desconcentrado adscrito al ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación, encargada de la salvaguarda de los derechos humanos y de los extranjeros que se encuentran en territorio nacional, esto último en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, desapareciendo con este decreto la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, independientemente de que en el inciso que precede se hará un análisis de la creación y conformación de la Comisión Nacional, es importante destacar que la misma, con fecha 18 de

noviembre de 1991, se elevó a rango constitucional, esgrimiendo para tal efecto la iniciativa presidencial, razones como el combate a la impunidad y mejores garantías para el respeto a los derechos humanos, por lo que en este orden de ideas podríamos definir a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como un órgano desconcentrado con rango constitucional, encargado de la protección de los derechos humanos, de los extranjeros en el territorio nacional y que combate la impunidad.

Para efectos de una mejor comprensión se transcribe a continuación en su parte medular la precitada iniciativa presidencial en algunos de sus párrafos principales:

“...En México existe una larga tradición jurídica por construir instituciones y medios que garanticen a los ciudadanos y a su familia el respeto a sus derechos. Ese valor lo hemos aprendido de nuestra historia y es un elemento básico de la organización social y de la convivencia pacífica y en armonía, al interior del Estado mexicano.

Desde 1917, nuestra Constitución ha agregado a las garantías individuales, garantías sociales en salud, educación, vivienda y trabajo. En el ámbito de las normas legales y sus procedimientos, los mexicanos nos preciamos de haber creado desde 1847, con el juicio de amparo, un avanzado instrumento jurídico que asegura la protección de la justicia federal en contra de cualquier violación de las garantías individuales...

Este es el contexto en el que se inscribe la presente iniciativa, en ella se propone un adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque consideramos que conviene a México dentro del proceso de cambio que vivimos, dotar al Estado de instrumentos con la idea y fines que caracterizan a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y dar a estos la permanencia necesaria para garantizar eficacia y resultados en el mediano y largo plazos...”

3.2 ANALISIS DE LA CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, tiene antecedentes tanto en el extranjero como en nuestro país, semejándose en algunos aspectos; cabe señalar que el antecedente mexicano más distante es el de la Procuraduría de Pobres de 1847, que Don Ponciano Arriaga promovió en San Luis Potosí, estableciéndose en ésta tres procuradores que eran nombrados por el gobierno y que evidentemente constituye uno de los antecedentes más remotos de la protección de los derechos humanos en México. Los Procuradores de Pobres, sin ninguna demora, averiguaban los lidas, pidiendo pronta e inmediata reparación contra cualquier exceso, agravio vejación, maltrato o tropelía que contra ellas cometiera una autoridad o funcionario público del ámbito judicial, político o militar. Exigiendo que se le atendiera conforme a derecho y tomando en cuenta su situación de desventaja.

Los Procuradores de Pobres sin ninguna demora, averiguaban los hechos y decretaban la reparación de la injuria o la inculpabilidad de la autoridad, teniendo a su disposición la imprenta del Estado para dar a conocer a la opinión pública el nombre de la autoridades que no cumplieran con sus recomendaciones; pero si el hecho merecía pena de gravedad ponían al presunto responsable a la disposición del juez competente.

Los Procuradores de Pobres debían visitar los juzgados, oficinas públicas, cárceles y lugares análogos y de oficio formular las quejas o pedir datos e información a todas las oficinas del Estado; de acuerdo al artículo 18 de la ley que creo este órgano, las autoridades tenían la obligación de auxiliar y proteger a las procuradurías.

Cabe señalar, que esta institución se asemeja más a lo que actualmente conocemos como Defensoría de Oficio. Sus características no son iguales a las de la

institución de índole internacional del Ombudsman; por lo que algunos interesados en el tema lo consideran como el "Primer Ombusman Mexicano".⁵⁵

En el presente siglo a partir de la década de los setentas, se han creado órganos públicos que tiene como finalidad la de proteger desde luego, los derechos de los gobernados, frente a la administración pública o la administración de justicia.

Es importante destacar, que el antecedente inmediato anterior de la C.N.D.H. lo viene a constituir la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, que durante su función actuó como mediadora y buenos oficios con las diversas autoridades federales y estatales, dando seguimiento, así mismo, a los compromisos contraídos por nuestro país a nivel internacional por lo que hace a los derechos humanos, comprendiendo precisamente la protección de los tantas veces citados derechos y su promoción, una de las principales funciones de la citada dirección, así como la delineación de políticas de derechos humanos en México y la vinculación de la sociedad civil con los organismos públicos.

El 6 de junio de 1990, fue formalmente creada la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, encargada como ya quedo debidamente estudiado de los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentran en el territorio nacional, esto último en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, lo anterior con fundamento en la fracción I del artículo 89 de la Constitución de la República y en los numerales 17 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, bajo la dirección de modernidad del entonces Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, constando el mencionado texto de un considerando, ocho artículos permanentes y cuatro artículos transitorios, estableciéndose en el considerando que el orden y la estabilidad del Estado mexicano descansan en la salvaguarda a las

⁵⁵ Secretaría de Gobernación. " Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano". México. 1989. p. 24.

garantías individuales y en el cumplimiento del principio de legalidad. Sobre los derechos humanos se admite que no son abarcados por completo en el capítulo de las garantías individuales, por lo cual se invocan a las garantías sociales, pretendiendo dar la idea de que en ambas se satisfacen las prerrogativas fundamentales. No obstante hemos visto anteriormente que los derechos humanos rebasan los límites fijados por el título y capítulo primeros de nuestra Constitución Federal y no solo los derechos sociales están excluidos de ese apartado sino también los derechos políticos.

En ninguna parte del texto del considerando se hace alusión a la figura del Ombudsman o se deduce algún pronunciamiento que indirectamente denotare que el ejecutivo se inspira en la institución sueca para crear a la citada Comisión, esto es importante de señalar porque en varias oportunidades el Presidente de la C.N.D.H. atribuido al Presidente de la República la inclusión de la institución sueca en el sistema jurídico mexicano, presupuesto totalmente falso porque como se dijo en su oportunidad, el Estado de Colima ya había adoptado la figura.⁵⁶

Según el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración pública federal es centralizada y paraestatal. La administración paraestatal esta integrada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, la banca de desarrollo y fideicomiso públicos; se compone por las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos (Departamento del Distrito Federal).

Dentro de la administración centralizada, corresponde a la Secretaría de Gobernación vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país específicamente en lo que se refiere a las garantías individuales

⁵⁶ Discurso pronunciado por el Dr. Jorge Carpizo el 5 de abril de 1991, en la Residencia Oficial de los Pinos, con motivo del sesquicentenario de la creación del Juicio de Amparo.

Hasta antes de la participación de la Comisión Nacional, la Secretaría de Gobernación ejecutaba su atribución de supervisión y vigilancia, por conducto de la Dirección General de Derechos Humanos.

Sin embargo, la actividad de la mencionada Dirección no satisfizo los requerimientos de salvaguarda y cabal respeto a los derechos fundamentales que la población mexicana demanda. Ahora bien, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, previene en su artículo 17, que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado pueden contar con órganos administrativos desconcentrados.

En este sentido el decreto de creación publicado el día 6 de junio de 1990 en el Diario Oficial de la Federación, establece que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

Al ser órgano desconcentrado la C.N.D.H. se localiza en el ámbito de la administración centralizada puesto que esta subordinada a la Secretaría de Gobernación, es decir, tiene una dependencia jerárquica.

La C.N.D.H. se crea después de la ola de surgimientos, a nivel local, de una serie de organismos gubernamentales y civiles de protección de derechos humanos, que no son más que la expresión del reclamo de la sociedad nacional. Como se puede observar, esta nueva corriente de defensa de los derechos, provino, primordialmente, de la periferia al centro y después de varios años consolidó la tendencia con la creación de la Comisión.

La defensa de los derechos humanos se ha vuelto una necesidad real de la sociedad y una prioridad del gobierno y esta confluencia integra una fuerza social que difícilmente podrá detenerse ya, y arrollará a las autoridades que se atrevan a violar los derechos humanos.

La Comisión es apolítica y apartidista; para que la Comisión funcione con éxito, es necesario que en su actuación tenga independencia del gobierno, de los partidos políticos y otras organizaciones políticas y sociales; los miembros de la Comisión y de su consejo pueden tener afiliación partidista, más nunca deberán ser directivos de un partido político.

El instrumento jurídico que reglamenta el acuerdo de su creación fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de junio de 1990.

Ahora bien, por lo que toca a su Reglamento Interno y a su Ley, los mismos serán materia del inciso que precede, por lo que únicamente se mencionan. A continuación y a fin de que quede debidamente ilustrado, es procedente hacer un cuadro analítico de la creación, antecedente, naturaleza, órganos y competencia de la C.N.D.H.

CUADRO ANALITICO

Título	Comisión Nacional de Derechos Humanos.
Creación	6 de junio de 1990.
Antecedentes	1.- Ley de Procuradurías de Pobres, San Luis Potosí, 1847 2.- Procuraduría para la Defensa del Indígena, Oaxaca 1986. 3.- Procuraduría Social de la Montaña, Guerrero, 1987. 4.- Procuraduría de Protección Ciudadana, Aguascalientes, 1988. 5.- Procuraduría Social del D.F., 1989. 6.- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, 1989. 7.- Dirección General de Derechos Humanos, Secretaría de Gobernación, 1989.
Naturaleza	Órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

Organos	Presidente, Secretario Técnico del Consejo, Secretario Ejecutivo, Visitador y Consejo Honorario.
Designado	Poder Ejecutivo
Competencia	Autoridades Administrativas y Servidores Públicos, Federales, Estatales y Municipales, no tiene competencia para intervenir en cuestiones jurisdiccionales de fondo, en cuestiones laborales de competencia jurisdiccional, y en la calificación de elecciones.
Forma de presentación de la queja	Directa o por teléfono.
Iniciación del Procedimiento	De oficio o a petición de parte.
Interés personal del demandante	No necesariamente.
Poderes	Recomendaciones
El informe semestral público	Ante el Presidente de la República.
Sanciones por no proporcionar la información	Si.

En el entendido de que varias de estos puntos ya fueron analizados en el capítulo anterior donde podrán ser consultados.

Finalmente es importante destacar que el día 18 de noviembre de 1991, la C.N.D.H. se elevó a rango constitucional, transcribiéndose a continuación el decreto que adicionó el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

DECRETO QUE ADICIONO EL ARTICULO 102 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTICULO UNICO.- El artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pasa a ser apartado "A" del propio artículo y se adiciona a esta con un apartado "B" para quedar como sigue:

ARTICULO 102.-

A.- La ley organizara 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. Dichos organismos conocerán de quejas en contra de actos y omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. formularán recomendaciones públicas autónomas, no obligatorias para las autoridades respectivas

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

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones y omisiones de los organismos equivalentes de los Estados.

3.3 ANALISIS DEL REGLAMENTO INTERNO Y LA LEY DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Por razón de método y tomando en consideración que el 12 de noviembre de 1992, se publicó el nuevo Reglamento Interno de la C.N.D.H. el cual corresponde por lo previsto por el artículo 7 de la Ley de la C.N.D.H., publicada el 29 de junio del mismo año y que será motivo de estudio y análisis del siguiente punto, es necesario

primeramente transcribir en forma textual el primer Reglamento Interno de la C.N.D.H., el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de agosto de 1990 y que contiene los Fines y Atribuciones de la Comisión, los Organos de la misma, con sus Estructuras y Competencias, así como el Procedimiento para la presentación de la queja, y la redacción de Recomendación; Reglamento que fue discutido y aprobado por el Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

REGLAMENTO INTERNO DE LA C.N.D.H.

TITULO I

DEFINICIONES, FINES Y ATRIBUCIONES DE LA COMISION

CAPITULO UNICO

Artículo 1º. 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 es también un órgano de la sociedad y defensor de esta.

Artículo 2º. Los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano.

Artículo 3º. La Comisión tendrá la competencia para intervenir en los siguientes casos:

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

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

C) En los casos a que se refieren los dos incisos anteriores, por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público.

Artículo 4º. La Comisión no tendrá competencia para 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 esta sea de competencia jurisdiccional.

Si tendrá competencia en conflictos laborales donde intervenga una autoridad administrativa y supuestamente se hayan violado garantías individuales y sociales.

III. En la calificación de elecciones, función que corresponde a los órganos jurisdiccionales o a los congresos locales y federales. Si podrá intervenir en caso de violación a las garantías individuales establecidas en la Constitución que se cometan durante los procesos comiciales.

La intervención a que se refiere el párrafo anterior, deberá darse antes de que los organismos competentes emitan su resolución definitiva.

Artículo 5º. Son atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

I. Proponer la política nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos;

II. Establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política nacional de respeto y defensa de los Derechos Humanos;

III. Elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre Derechos Humanos;

IV. Elaborar y proponer programas preventivos en materia de Derechos Humanos, en los ámbitos jurídico, educativo y cultural para la Administración Pública Federal;

V. Apoyar y asesorar técnicamente, cuando así se le solicite, a las autoridades estatales y municipales en la constitución y funcionamiento de las comisiones de protección a los derechos que las mismas creen;

VI. Establecer convenios de colaboración con los organismos gubernamentales de las entidades federativas encargadas de la protección y defensa de los Derechos Humanos;

VII. Proponer acciones dirigidas a la protección de los derechos fundamentales de los mexicanos que radican en el exterior y de los extranjeros en el territorio nacional;

VIII. Establecer canales de comunicación permanente con las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos;

IX. Proponer las reformas, adiciones o nuevos instrumentos jurídicos que se juzguen indispensables en materia de protección y defensa de los Derechos Humanos, ante las instancias competentes;

X. Representar al Gobierno Federal ante los organismos nacionales y, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales, en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los Derechos Humanos;

XI. Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenios y acuerdos internacionales signados por nuestro país, y

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

TITULO II

DE LOS ORGANOS DE LA COMISION

CAPITULO UNICO

Artículo 6º. Son órganos de la Comisión:

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

TITULO III

DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS ORGANOS DE LA COMISION

CAPITULO I

Del Presidente de la Comisión

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

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

- I. Ejercer las atribuciones que el Decreto de creación confiere a la Comisión, coordinándose, en su caso, con las distintas autoridades que resulten competentes;
- II. Coordinar los trabajos de la Comisión y los del Consejo;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XII. Establecer las relaciones con las Comisiones Estatales de Derechos Humanos;

XIII. Informar puntualmente de las actividades de la Comisión al Consejo de la misma; y

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

CAPITULO II

Del Consejo

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

El consejo funcionara en sesiones ordinarias y extraordinarias, y tomara sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros presentes. Las sesiones ordinarias se verificarán cuando menos una vez al mes. Los miembros actuarán con voz y voto.

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

Artículo 10. El Consejo tendrá las siguientes facultades:

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPITULO III

Del Secretario Técnico

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

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

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

III. Elaborar las actas de las sesiones del Consejo;

IV. Proponer al Presidente de la Comisión y coordinar las publicaciones y programas de divulgación en medios masivos de comunicación, a través de los cuales se difunda lo relativo a la naturaleza, prevención y protección de los Derechos Humanos;

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

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

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

CAPITULO IV

Del Secretario Ejecutivo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPITULO V

Del Visitador

Artículo 13. La Comisión contara con un Visitador, quien dependerá directamente del Presidente de la Comisión y será nombrado por él. Son atribuciones del Visitador:

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

II. Asistir a los individuos y grupos canalizando aquellas quejas que no contribuyan a una violación de los Derechos Humanos, a las instituciones competentes. Recibir quejas sobre posibles violaciones a los Derechos Humanos;

III. Iniciar de oficio las posibles investigaciones que fueren necesarias para esclarecer la posible violación a los Derechos Humanos;

En el caso de las fracciones II y III de este artículo, se seguirá el procedimiento que este reglamento prevé en su Título V;

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

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

VI. Hacer del conocimiento de las autoridades competentes, previo acuerdo con el Presidente de la Comisión, los actos que puedan resultar violatorios a los Derechos Humanos;

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

VIII. Realizar los estudios pertinentes para la mejor realización de sus funciones; y

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

TITULO IV

DE LAS DIRECCIONES GENERALES

CAPITULO I

De las distintas Direcciones Generales

Artículo 14. Las Direcciones Generales presentarán su apoyo a los distintos órganos de la Comisión. Sus titulares estarán subordinados a ellos, y serán nombrados y removidos por el Presidente de la Comisión o por el Titular del órgano al cual se encuentren directamente adscritos, previo acuerdo con el Presidente.

Artículo 15. Las Direcciones Generales de la Comisión serán las siguientes:

- I.** Dirección General de Administración;
- II.** Dirección General de Comunicaciones;
- III.** Dirección General de Divulgación y Capacitación;
- IV.** Dirección General de Asuntos Internacionales, Estudios, Proyectos y Documentación;
- V.** Dirección General de Orientación, Quejas y Gestión; y
- VI.** Dirección General de Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones.

CAPITULO II

De la Dirección General de Administración

Artículo 16. La Dirección General de Administración dependerá directamente del Presidente de la Comisión, y sus atribuciones serán:

- I. Someter a la consideración de su Presidente, el Presupuesto Anual de la Comisión;
- II. Planear, programar, presupuestar y evaluar, las actividades y tareas del personal adscrito a la Comisión;
- III. Adquirir, mantener y conservar los recursos materiales asignados a la Comisión;
- IV. Formular y actualizar el manual organizativo de la Comisión; y
- V. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones.

CAPITULO III

De la Dirección General de Comunicación

Artículo 17. La Dirección General de Comunicación dependerá directamente del Presidente de la Comisión, y tendrá las competencias siguientes:

- I. Analizar y proporcionar a la Comisión la información que proporcionan los medios de comunicación nacionales y extranjeros en materia de Derechos Humanos;
- II. Coordinar o auxiliar en la preparación y difusión de los programas informativos, y en las labores de relaciones públicas de la Comisión; y
- III. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

CAPITULO IV

De la Dirección General de Divulgación y Capacitación

Artículo 18. La Dirección General de Divulgación y Capacitación dependerá del Secretario Técnico del Consejo, siendo sus atribuciones:

- I. Formular los programas a través de los cuales se difunda la enseñanza y promoción de los Derechos Humanos en los medios masivos de comunicación

nacionales y extranjeros, y divulgarlos en coordinación con la Dirección General de comunicaciones;

II. Establecer y someter a la consideración del Presidente, la política editorial de la Comisión;

III. Coordinar la participación, en los eventos académicos en los que haya de intervenir la Comisión;

IV. Planear y promover los programas de capacitación que para la prevención y defensa de los Derechos Humanos brinde la Comisión a funcionarios públicos o particulares; y

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

CAPITULO V

De la Dirección General de Asuntos Internacionales, Estudios, Proyectos y Documentación

Artículo 19. La Dirección General de Asuntos Internacionales, Estudios, Proyectos y Documentación dependerá de la Secretaría Ejecutiva, con las siguientes competencias:

I. Llevar a cabo los estudios y proyectos que le fueren solicitados por el Presidente de la Comisión o por la Secretaría Ejecutiva,;

II. Formular dictámenes u opiniones respecto de los tratados o convenios internacionales de los que México sea o pueda ser parte, así como de otras cuestiones que le fueren sometidas;

III. Formular las políticas que habrá de seguir la Comisión en la promoción y defensa de los Derechos Humanos en el ámbito del Derecho Internacional, a fin de someterlas a la aprobación de su Consejo y de su Presidente;

IV. Proponer a la Secretaría Ejecutiva los mecanismos de promoción y fortalecimiento de las relaciones de la Comisión con los organismos públicos, sociales o privados encargados de las cuestiones relativas a los Derechos Humanos;

V. Mantener al día el conjunto de materiales con base en los cuales la Secretaría Ejecutiva presentará al Presidente de la Comisión el proyecto de informe semestral que éste deberá rendir al presidente de la República;

VI. Formar y organizar una biblioteca y un acervo especializado en materia de Derechos Humanos de consulta para los miembros de la Comisión y del público en general; y

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

CAPITULO VI

De la Dirección General de Orientación, Quejas y Gestión

Artículo 20. La Dirección General de Orientación, Quejas y Gestión se encuentra adscrita al Visitador, con las siguientes atribuciones:

I. Recibir las quejas o iniciar de oficio por instrucciones del Visitador, investigaciones sobre hechos que presumiblemente supongan una violación a los Derechos Humanos cometida en perjuicio de los residentes en el territorio nacional o de los mexicanos en el extranjero;

II. Proporcionar información y asesoría a los individuos o grupos que la soliciten, respecto a los medios de defensa de los Derechos Humanos;

III. Proponer al Presidente, por conducto del Visitador, los mecanismos que en cada caso permitan resolver las situaciones de violación de derechos a que las personas se encuentren sometidas;

IV. Realizar ante los organismos correspondientes las gestiones necesarias para prevenir posibles violaciones a los Derechos Humanos, ante situaciones concretas de amenazas ciertas;

V. Asistir con asesoría a los individuos que habiendo interpuesto una queja ante la Comisión Nacional, no hubieren puesto al conocimiento de ésta hechos constitutivos de violaciones a los Derechos Humanos; y

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

CAPITULO VII

De la Dirección General de Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones

Artículo 21. La Dirección General de Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones depende del Visitador, y sus competencias son:

I. Tramitar el expediente de las quejas e investigaciones de oficios, solicitando informes a las autoridades señaladas presuntivamente como responsables, recibir y desahogar las pruebas que ofrecieren las partes, y efectuar las inspecciones e investigaciones que se estimen conducentes para el esclarecimiento de los hechos;

II. Formular y presentar al Visitador los proyectos de dictámenes, recomendaciones u observaciones por las que se den a conocer los resultados de los procedimientos, informando, en su caso, sobre la comisión o no de violaciones a los Derechos Humanos, así como el nombre y cargo de quienes las hayan llevado a cabo; y

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

TITULO V

DEL PROCEDIMIENTO DE DENUNCIA E INVESTIGACION

CAPITULO I

De la Competencia y Legitimación

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

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

CAPITULO II

Del Procedimiento

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

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

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

Artículo 25. En los términos del artículo 27, fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del artículo 5º fracción VI del Decreto que creó la Comisión, todas las dependencias y autoridades de los Poderes de la Unión, así como de los Poderes Estatales y Municipales, están obligados a proporcionar, veraz y oportunamente, la información y documentación que solicite la Comisión Nacional de Derechos Humanos. la omisión de esta obligación fincará la responsabilidad a que hubiere lugar.

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

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

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

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

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

CAPITULO III

De las Recomendaciones y Dictámenes

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

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

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

TITULO VI

DE LAS RECOMENDACIONES E INFORMES DE LA COMISION

Artículo 33. El Presidente de la Comisión rendirá semestralmente un informe al Presidente de la República, exponiendo las labores llevadas a cabo durante ese período. En el mismo se precisarán el número y tipo de quejas presentadas; las autoridades señaladas como responsables; la cooperación brindada por los organismos públicos y privados a la Comisión y el acatamiento a sus recomendaciones por quienes hubieren sido, a su juicio, responsables de violaciones a los Derechos Humanos.

En el mismo informe, se darán a conocer aquellas prácticas de los poderes públicos que, aún cuando no constituyan directamente violaciones a los Derechos Humanos, pudieren sin embargo entorpecer su ejercicio. Este informe se hará público de inmediato.

Las recomendaciones y sugerencias de la Comisión no estarán supeditadas a autoridad alguna y frente a ellas no procederá ningún recurso.

Artículos Transitorios

Primero. La vigencia de este Reglamento Interno comenzara a surtir efecto al día siguiente de su publicación.

Segundo. El artículo 30 entrará en vigor un año después de su publicación de este Reglamento.

Reglamento aprobado unánimemente por el Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en sesiones de los días 18 de junio y, 2 y 9 de julio de 1990.⁵⁷

C. Dr. Jorge Carpizo
Presidente de la Comisión

C. Lic. Luis Ortiz Monasterio
Secretario Técnico

CONSEJEROS

C. Dr. Héctor Aguilar Camín	C. Dr. Guillermo Bonfil Batalla
C. Dr. Carlos Escandón Domínguez	C. Lic. Carlos Fuentes
C. Lic. Javier Gil Castañeda	C. Emb. Oscar González Cesar
C. Lic. Carlos Payán Velver	C. Dr. Rodolfo Stavenhagen
C. Dr. Salvador Valencia Carmona	

Ahora bien en ese orden de ideas y a fin de evitar la repetición de lo ya transcrito procuraremos analizar exclusivamente las innovaciones al pasado

⁵⁷ Primer Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de agosto de 1990.

Reglamento Interno y las aclaraciones relativas a lo dispuesto en la ley, de acuerdo al nuevo Reglamento Interno publicado el día 12 de noviembre de 1992, el cual corresponde a lo previsto por el artículo séptimo de la Ley de la Comisión, publicada el 29 de junio del mismo año.

El presente reglamento en su artículo 4º excluye a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de la aplicabilidad de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en los términos del artículo 30 párrafo segundo de este último. Sin duda alguna, éste precepto favorece a la autonomía de la Comisión, ya que todo órgano descentralizado debe contar con un órgano de gobierno para su administración y deberá dar cuenta de la misma a su coordinadora de sector, de tal forma que la Comisión no dependerá de ninguna coordinadora de sector y se abstendrá de la imposición del órgano de gobierno. La Comisión tiene la facultad de elaborar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos, el cual lo remitirá directamente al Secretario de Estado competente, para el trámite correspondiente, artículo 76 LCNDII.

Sin embargo, no podemos aceptar que un Reglamento contravenga una ley por la jerarquía existente entre las normas, claramente expresada en el artículo 133 Constitucional: ".....Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión....".

Incluso en el supuesto que la ley de la comisión se reformara contemplando la mencionada excepción del artículo 4º del Reglamento en cuestión, sería una falacia afirmar que la Comisión goza de plena autonomía, ya que a pesar de haberse librado de la regulación de la Ley Federal de Entidades Paraestatales nunca podría desligarse de quien la creó: el Ejecutivo.

Pasando a una segunda cuestión, es de mencionarse el art. 6º del reglamento comentado, el cual representa un gran adelanto al definir el concepto de Derechos Humanos, por fin nos aclaran de que se esta hablando en la citada Ley de la Comisión y sobre que esta regulando: "Artículo 6º. Para los efectos del desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional, se entiende que los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos internacionales suscritos y ratificados por México". Sin embargo, existe una contradicción respecto a nuestra Carta Magna ya que en su artículo 1º, se establece que la Constitución otorga garantías, y el mencionado Reglamento nos habla de un reconocimiento, ¿es indebido que un reglamento vaya mas allá de la Constitución y totalmente absurdo que defina como lo hace, ¿que pasaría con las garantías que no estuviesen contempladas constitucionalmente?

Tenemos la convicción de que los constituyentes no tenían una idea precisa de las concepciones iusnaturalistas o positivista de los derechos humanos, pero la misma redacción del precepto constitucional nos indica que consideraban expresamente por la Constitución y no simplemente reconocidos como anteriores de la misma; de manera que en nuestro sistema no se pueden concebir los derechos o garantías implícitos.

El Reglamento aclara en su artículo 7º, que los términos y los plazos que se señalan en la ley y en el mismo, se entenderán como días naturales, salvo que expresamente se señale que deban ser hábiles.

Algo nuevo de este Reglamento es lo dispuesto por el artículo 12, el cual protege a los servidores públicos que laboren en la Comisión, eximiéndolos de la obligación de rendir testimonio cuando dicha prueba haya sido ofrecida en procesos civiles, penales o administrativos y el testimonio se encuentre relacionado con su intervención en el tratamiento de las quejas radicadas en la Comisión.

Igualmente aclara lo que se entiende por ilícitos, señalando a las conductas que pueden tipificarse como delitos y a las faltas administrativas.

A su vez define a las resoluciones de carácter jurisdiccional:

I. Las sentencias o los laudos definitivos concluyen con la instancia.

II. Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso.

III. Los autos y acuerdos dictados por el Juez o por el personal del juzgado o tribunal para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal.

IV. En materia administrativa, los análogos a los señalados en las fracciones anteriores..."

Así mismo, muestra un pequeño adelanto respecto a la incompetencia, por parte de la Comisión, de conocer las presuntas violaciones de derechos humanos del Poder Judicial, a pesar de no admitir la instancia, ésta deberá enviar el escrito de queja de inmediato a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en realidad sigue siendo insuficiente e incompetente la labor de la Comisión pero al menos se encarga de enterar a la Suprema Corte de una supuesta violación a los derechos humanos por parte de sus funcionarios.

El Reglamento especifica el trámite seguido en casos de queja en materia ecológica, éstas deberán remitirse a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para que les atienda, y es solo hasta la segunda instancia que la Comisión puede conocer en los siguientes casos:

Artículo 25...

I. Cuando se trate de quejas por deficiencias, errores, u omisiones en los que pudiera incurrir la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el tratamiento de un problema o por el contenido de su recomendación.

II. Que el quejoso haya planteado originalmente el problema ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y esta haya pronunciado una recomendación que no haya sido cumplida debidamente por la autoridad a la que fue dirigida.

III. Que la queja no implique que la Comisión Nacional de Derechos Humanos se pronuncie sobre aspectos técnicos o científicos.

IV. Que la queja se refiera a hechos concretos en los que se haya visto afectada una comunidad y no una persona en particular.

El Reglamento en su artículo 28, define la competencia en caso de que estuvieren involucradas tanto autoridades o servidores públicos de la Federación como de las Entidades Federativas, a favor de la Comisión Nacional.

Hemos de señalar respecto de los órganos de la Comisión Nacional, que el Reglamento precisa un órgano más: la Secretaría Técnica del Consejo. Aclarando que no significa que el reglamento haya ido más allá de la ley, puesto que ésta contempla la posibilidad de personal profesional, técnica y administrativo en la medida que sea necesario, en la última parte del párrafo primero del artículo 5o.

Continuando con la integración de la comisión, también queda reglamentada la forma de suplir las ausencias del presidente de la Comisión. El artículo 34 del presente reglamento precisa que será el primer Visitador General el que se encargue de representar legalmente a la comisión, ahora en el caso de que este último igualmente se encontrara ausente, sería el Segundo Visitador General quien lo supliría y si a éste Segundo Visitador se le ocurriera de la misma forma ausentarse, quedaría la Comisión representada por el tercero.

En lo relativo a las distintas dependencias de apoyo a los asuntos que directamente corresponden a la Presidencia de la Comisión, se establecen, en el artículo 15 del reglamento, las siguientes:

1. Una Dirección General de Quejas y Orientación;
2. Una Dirección General de Administración;
3. Una Dirección de Comunicación Social;
4. Una Coordinación General de Seguimiento de recomendaciones; y
5. Una Contraloría Interna.

Las tres primeras ya figuraban en el anterior reglamento, pero las dos últimas son innovaciones del presente ordenamiento, lo que representa un avance a favor de la actividad desempeñada por nuestra defensora social.

La Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones, como su nombre lo indica, ésta dependencia rastrea a la recomendación una vez ya notificada a la autoridad o servidor público responsable y está pendiente de su cumplimiento o incumplimiento de la misma. Es decir se preocupa por lograr su objetivo: una mejor impartición de justicia.

La Contraloría Interna surge con la intención de vigilar el buen funcionamiento de la propia Comisión tanto en el aspecto normativo como en el práctico, lo cual es indispensable para no caer en irregularidades impropias al espíritu que alimenta la Comisión.

Cabe señalar que desaparecen: La Dirección General de Divulgación y Capacitación, cuyas funciones de enseñanza y divulgación en materia de Derechos Humanos queda en manos de la Dirección de Comunicación Social; la Dirección General de Asuntos Internacionales, Estudios, Proyectos y Documentación, cuyas funciones quedan a cargo de la Secretaría Ejecutiva y la Dirección de Procedimiento, Dictámenes y Resoluciones, cuyas funciones quedan a cargo de las distintas Visitadurías según el caso correspondiente.

Siguiendo con los órganos integrantes de la Comisión, el artículo 49 del presente reglamento, contempla una atribución más al Consejo: "Cuando se requiera

de la interpretación de cualquier disposición del presente reglamento de aspectos que este no prevea, el Presidente de la Comisión Nacional los someterá a la consideración del Consejo, para que este dicte el acuerdo respectivo”.

Otro aspecto importante que menciona el reglamento complementando a la Ley es todo lo relativo a la Secretaría Técnica del Consejo, la que se encargara de llevar todos los asuntos del Consejo, sus sesiones, repartir citatorios para las mismas, apoyar a los consejeros, organizar el material y supervisar la elaboración de la Gaceta de la Comisión Nacional, entre otras.

El Reglamento define numéricamente a los Visitadores, la ley enuncia que podrán existir hasta cinco visitadores, pero el Reglamento señala que habrá únicamente tres Visitadurías y las especializa a cada una. La primera y la segunda Visitadurías Generales, conocerán de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos de cualquier naturaleza jurídica, con excepción de las que se refieran a asuntos penitenciarios o cometidas dentro de los centros de reclusión, de las que conocerá, exclusivamente, la tercera Visitaduría General.

Igualmente el presente ordenamiento define a la figura de los Visitadores adjunto en su artículo 68: “...miembros del personal profesional que laboren en las Visitadurías Generales, que reciben el nombramiento específico como tales, encargados de la integración de los expedientes de queja y de su consecuente investigación...”. El artículo 69 señala los requisitos para ser Visitador adjunto, tener un título profesional, ser ciudadano mexicano, mayor de 21 años, tener experiencia a juicio de los Visitadores Generales; y el precepto subsecuente se refiere a su nombramiento, siendo éste realizado por el Presidente de la Comisión Nacional a propuesta de los Visitadores Generales.

Las Visitadurías contarán con Direcciones Generales para su apoyo, actuando éstas bajo la supervisión de aquellas.

En cuanto al procedimiento, el artículo 80 del Reglamento en cuestión, marca la posibilidad, al no ratificarse una queja, de poder seguir adelante el procedimiento e investigar de oficio. Es muy significativa esta disposición, ya que esta rescatando una queja, presuntamente urgente, de ir al archivo y quedar en el olvido.

Por otra parte el artículo 84 del multicitado ordenamiento, aclara a que se refiere la Ley al prever la excepción al término de un año como límite a la presentación de la queja. La Ley señala que sólo en casos de infracciones graves o violaciones de lesa humanidad se puede ampliar este plazo, sin embargo no nos define cuales son estas, para ello esta el Reglamento:

I. Infracción grave a los derechos fundamentales de la persona a la libertad y a la vida, así como a la integridad física y psíquica.

II. Violaciones de lesa humanidad, esto es cuando las anteriores infracciones atentan en contra de una comunidad o grupo social en su conjunto".

Cabe comentar la posibilidad de reabrir un expediente que ya había sido debidamente archivado, el art. 103 señala que el Visitador General basándose en el acuerdo razonado del Visitador adjunto, decidirá sobre la reapertura del caso. Es importante aclarar que no se puede hablar de cosa juzgada en los casos sometidos a consideración de la Comisión Nacional, ya que no debemos de olvidarnos de la naturaleza de este órgano descentralizado tan peculiar. Por lo mismo encontramos una contradicción entre el segundo párrafo y el tercero del art. 105: "...Respecto de las recomendaciones no procederá recurso alguno.

De recibirse escrito de inconformidad del quejoso sobre la forma de concluir el expediente o nueva documentación sobre el asunto de queja, se procederá conforme el artículo 103 del presente reglamento".

Es decir, no existe recurso alguno en contra de la Recomendación, pero, si al quejoso no le gusto la forma de concluir el expediente, verbigracia: en una recomendación que responsabilizará a ciertos servidores públicos y no a todos los supuestos responsables, y el quejoso afanoso logra mas información y pruebas en contra de los demás responsables, es posible que a través del escrito de inconformidad se reabriera el expediente y se lograra responsabilizar a los que faltaren. De manera que podemos afirmar que si existe un recurso para complementar o aclarar la recomendación.

Básicamente el procedimiento ante la Comisión Nacional no cambia, claro está que se le da una nueva estructuración con lo cual perfecciona y especializa áreas para el mejor manejo en la atención a las quejas de la ciudadanía.

DE LA LEY DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Siendo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el Lic. Carlos Salinas de Gortari, se publico en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992, la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuya característica es de ser de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de Derechos Humanos; respecto de los mexicano y extranjeros que se encuentran en el país en los términos establecidos por el apartado B del artículo 102 Constitucional, misma que nace en base a las propuestas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos , para promover y adoptar medidas tanto de orden legislativo como de carácter administrativo, viéndose reflejadas tales propuestas en iniciativas de reformas al Código Penal, a los Códigos de Procedimientos Penales Federal y del Distrito Federal, a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para establecer la obligación de estos últimos de dar información a la propia Comisión cuando esta lo requiera en el transcurso de una investigación para el cabal cumplimiento de sus obligaciones, así mismo, sometió al H. Constituyente Permanente la iniciativa de adhesión al artículo 102 de nuestra Constitución, para

establecer en dicha carta fundamental, los organismos de protección de los derechos humanos, promoviéndose de igual manera la iniciativa de una nueva ley para prevenir y sancionar la tortura, cabe señalar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos de ninguna manera puede ser considerada como una institución substitutiva de los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia, teniendo facultades para formular recomendaciones públicas autónomas no obligatorias para las autoridades respectivas, en consecuencia tales recomendaciones no tienen fuerza coercitiva ni vinculan a la autoridad a quien se dirige.

Ahora bien, en base a lo anterior podemos concluir que la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, parte del reconocimiento indudable de que el ordenamiento jurídico mexicano ha establecido por medio de una vigorizada evolución, varios instrumentos tutelares de los derechos humanos encabezados por el Juicio de Amparo, entre los que se encuentran los procedimientos y recursos de carácter contencioso administrativo y por supuesto las diversas instancias judiciales, y en su conjunto constituyen un sistema integral para la protección de los intereses legítimos de los habitantes de nuestro país.

El mejoramiento del sistema de justicia, debe ser siempre estar permanentemente ligado al respecto de la práctica de las garantías fundamentales, consagradas en los preceptos constitucionales, por lo que el estado de derecho debe proveer a la sociedad en su conjunto de los medios jurídicos que consoliden la armonía y la pacífica convivencia, en beneficio tanto de la propia comunidad como de los individuos que la integran.

Para efectos del presente trabajo, analizaremos en forma sencilla pero objetiva la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que básicamente es una extracción de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por lo que sería irrelevante el estudio y análisis de la ley citada en segundo término; y para tal efecto y a manera de un estudio comparativo únicamente se transcribirá a continuación los puntos que comprenden cada una de estas leyes:

LEY DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**TITULO I****Capítulo Unico.- Disposiciones Generales****TITULO II.- INTEGRACION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS****Capítulo Primero.- De la Integración y Facultades de la Comisión Nacional****Capítulo Segundo.- Del nombramiento y facultades del Presidente de la Comisión****Capítulo Tercero.- De la Integración, Nombramiento y Facultades del Consejo****Capítulo Cuarto.- Del Nombramiento y Facultades de la Secretaria Ejecutiva****Capítulo Quinto.- Del Nombramiento y Facultades de los Visitadores****TITULO III.- DEL PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS****Capítulo Primero.- Disposiciones Generales****Capítulo Segundo.- De los Acuerdos y Recomendaciones Autónomos****Capítulo Tercero.- De la Notificaciones y los Informes****Capítulo Cuarto.- De las Inconformidades****TITULO IV.- DE LAS AUTORIDADES Y LOS SERVIDORES PUBLICOS****Capítulo Primero.- Obligaciones y Colaboración****Capítulo Segundo.- De la Responsabilidad de las Autoridades y Servidores Públicos****TITULO V.- DEL REGIMEN LABORAL****Capítulo Unico****TITULO VI.- DEL PATRIMONIO Y DEL PRESUPUESTO DE LA COMISION NACIONAL.****TRANSITORIOS.****LEY DE LA COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL.****Capítulo Primero.- Disposiciones Generales**

Capítulo Segundo.- De la Integración de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Capítulo Tercero.- De las Atribuciones y Competencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Capítulo Cuarto.- De las Facultades del Consejo y de los Funcionarios de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Capítulo Quinto.- Del Procedimiento

Sección Primera.- Disposiciones Generales

Sección Segunda.- De las Pruebas

Sección Tercera.- De los Acuerdos y Recomendaciones

Sección Cuarta.- De las Notificaciones

Capítulo Sexto.- De los Informes

Capítulo Séptimo.- De las Obligaciones y Colaboración de las Autoridades y Servidores Públicos

Capítulo Octavo.- De la Responsabilidad de las Autoridades y Servidores Públicos

Capítulo Noveno.- De la Promoción y Difusión de los Derechos Humanos

Capítulo Décimo.- Del Régimen Laboral

Capítulo Décimo Primer.- Del Patrimonio y del Presupuesto de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

ARTICULOS TRANSITORIOS

Una vez asentado lo anterior y por razón de método únicamente se procederá a estudiar en el presente punto lo relativo al el procedimiento que debe seguir un ciudadano que considere que se violaron sus garantías constitucionales.

Todas las personas que consideren que les han sido violados sus derechos humanos, podrán denunciar o presentar su queja ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, ya sea directamente o por medio de su representante. Cuando se trate de menores o incapacitados podrá hacerlo a quien la ley faculte.

Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por cualquier persona, aún cuando sea menor de edad.

Las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas, cuyo objeto principal sea la defensa de los derechos humanos, podrán acudir ante la C.D.H.D.F. para denunciar las presuntas violaciones de derechos humanos.

Las quejas y denuncias se podrán presentar dentro del plazo de un año, contado a partir de que se hubiere iniciado la ejecución de los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos o de que el quejoso o denunciante hubiera tenido conocimiento de los mismos; el plazo podrá ampliarse en casos graves a juicio de la Comisión.

En casos de presuntas violaciones a los derechos a la vida, a la libertad y a la integridad física y psíquica de las personas o de lesa humanidad, es decir que atenten contra una comunidad o un grupo social en su conjunto, no contará plazo alguno; y podrán presentar la queja a cualquier hora todos los días del año.

Las quejas se presentaran por escrito con firma o huella digital o datos de identificación en casos urgentes o cuando el quejoso denunciante no pueda escribir o sea menor de edad, podrán presentarse oralmente o por cualquier medio de comunicación eléctrica o electrónica, debiendo en éste último caso ratificarse dentro de los cinco días siguientes a su presentación.

Cuando los quejosos se encuentren privados de su libertad, sus escritos deberán ser remitidos a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal o a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, según corresponda, por los encargados de los centros de detención internamiento o readaptación social del Distrito Federal o por la autoridad o servidor público de mayor jerarquía del lugar de donde se

encuentren los quejosos; así mismo, podrán ser entregados directamente a los visitadores; de igual modo podrán presentar su queja por vía telefónica.

La formulación de quejas y denuncias, así como los acuerdos que emita la Comisión no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los ordenamientos aplicables, no suspenderán ni interrumpirán sus plazos preclusivos de prescripción o caducidad. Estas circunstancias deberán señalarse a los inculpaos en el acuerdo de admisión de la instancia.

La Comisión, en todo caso orientará y apoyará a los quejosos y denunciadores sobre el contenido de la queja o denuncia, y tratándose de personas que no entiendan el idioma español se les proporcionará gratuitamente un traductor, se pondrán a disposición de los quejosos y denunciadores formularios que faciliten el trámite.

En el supuesto de que los quejosos o denunciadores no puedan señalar a las autoridades o servidores públicos que consideren hayan afectado sus derechos, la queja será admitida, si procede, bajo la condición de que se logre la identificación en la investigación de los hechos.

La Comisión registrará las denuncias y las quejas que se presenten, expidiendo un acuse de recibo de las mismas en su caso.

Cuando considere que la instancia es inadmisibles por ser manifiestamente improcedente o infundada, se rechazará mediante acuerdo motivado que emitirá en un plazo máximo de diez días hábiles. Cuando la queja o denuncia no sea competencia de la Comisión, se orientará al quejoso o denunciante a fin de que acuda a la autoridad o servidor público que le corresponda resolver del asunto. Cuando el contenido de la queja o denuncia no sea clara, la Comisión requerirá por escrito al interesado para que la aclare y en caso de no hacerlo después del segundo requerimiento, se archivará el expediente por falta de interés.

Una vez admitida y registrada la queja o denuncia la Comisión, deberá ponerla en conocimiento de las autoridades o servidores públicos señalados como presuntos responsables y del titular del órgano del que dependan, solicitando a las primeras un informe por escrito sobre los antecedentes del asunto, los fundamentos de los actos u omisiones que se les atribuyan en la queja o denuncia, así como los elementos de información que consideren necesarios para la documentación del asunto. El informe deberá ser rendido en un plazo máximo de quince días naturales contados a partir de que el servidor público o la autoridad reciba el relato y el requerimiento por escrito.

La falta de rendición del informe, así como el retraso injustificado en su presentación, tendrá el efecto de que la Comisión, al dictar su recomendación, tendrá por ciertos los hechos materia o denuncia, salvo prueba en contrario.

Admitida la queja o denuncia, la Comisión, procurará la conciliación de las partes, que de lograrse dará origen a la conclusión del expediente siempre que la autoridad o servidor público acrediten haber dado cumplimiento a las medidas conciliatorias dentro del término de quince días hábiles.

La Comisión tendrá las siguientes facultades en el caso de que la queja no se resuelva de la manera inmediata:

I.- Pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se les imputen las violaciones de los Derechos Humanos la presentación de informes o documentos complementarios;

II.- Solicitar de otros particulares, autoridades o servidores públicos, documentos e informes relacionados con el asunto materia de la investigación;

III.- Practicar visitas e inspecciones, mediante personal técnico o profesional;

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

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

La Comisión, podrá solicitar la rendición y desahogar todas aquellas pruebas que resulten indispensables para el efecto de documentar debidamente las evidencias en un expediente de queja o denuncia por presuntas violaciones a los Derechos Humanos, con la sola condición de que tales pruebas se encuentren previstas por el orden jurídico mexicano.

Las pruebas que se presenten, tanto por los interesados como por las autoridades o servidores públicos, serán valoradas en su conjunto de acuerdo con los principios de la lógica, la experiencia y la legalidad, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos reclamados o denunciados.

Las conclusiones del expediente, que serán la base de las recomendaciones estarán fundamentadas solamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente.

La Comisión dictará acuerdos de tramite en el curso de las investigaciones que realice, los cuales serán obligatorios para los particulares y autoridades o servidores públicos que deban comparecer o aportar información o documentos. En el caso de que a las autoridades o servidores públicos no se les compruebe que hayan cometido violaciones de Derechos Humanos, la Comisión dictará al respecto un acuerdo de no responsabilidad.

Concluida la investigación, el visitador formulará, un proyecto de recomendación o acuerdo de no responsabilidad, en los cuales se analizarán los hechos argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas a fin de determinar si las autoridades o servidores públicos han violado o no los Derechos Humanos de los afectados al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustos, inadecuados o erróneos, o hubiesen dejado sin

respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un periodo que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes.

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

Los proyectos antes mencionados serán sometidos para su consideración y resolución final, al Presidente de la Comisión, quien estudiará los proyectos y formulará las modificaciones, las observaciones y las consideraciones que resulten convenientes y en su caso los suscribirá.

La recomendación no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirija, así mismo, no podrá anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se halla presentado la queja o denuncia, en todo caso, una vez recibida la autoridad o servidor público de que se trate, deberá informar dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación. Si acepta dicha recomendación, tendrá la responsabilidad total de su cumplimiento y tendrá que acreditar dentro de los diez días siguientes que ha cumplido con la recomendación.

Cuando de las recomendaciones emitidas por la Comisión, que hayan sido aceptadas por autoridades o servidores públicos, resulte evidente la frecuencia de ciertas violaciones de Derechos Humanos, la Comisión estará facultada para investigar de oficio el área de actuación con que se relacionan dichas recomendaciones, para efectos de formular pronunciamientos generales dirigidos a prevenir su recurrencia e instrumentar las medidas idóneas, en términos de la fracción VI de la ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; (Fracción VI.- Proponer a las diversas autoridades del Distrito Federal en el ámbito de su competencia la formulación de proyectos de las modificaciones a las disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que

a juicio de la Comisión redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos).

La Comisión decidirá de manera discrecional si proporciona o no alguna prueba que obre en su poder y le sea solicitada.

Las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad se referirán a casos concretos; las autoridades no podrán aplicarse a otros casos por analogía o mayoría de razón.

Contra los acuerdos, resoluciones definitivas o por omisiones o inacción de la Comisión, así como contra el informe sobre el cumplimiento de las recomendaciones de la misma, los particulares podrán interponer los recursos de queja o de impugnación que se substanciarán ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos según establezcan su Ley y Reglamento.

La Comisión notificará oportuna y fehacientemente a los quejosos, de los resultados de la investigación, la recomendación que haya dirigido a las autoridades o servidores públicos de las violaciones respectivas, la aceptación y ejecución de la misma y, en su caso, el acuerdo de no responsabilidad.

El Presidente de la Comisión deberá publicar, en su totalidad o en forma abreviada todas las recomendaciones de la Comisión, en casos excepcionales podrá determinar si las mismas solo deben comunicarse a los interesados de acuerdo con las circunstancias específicas.

3.4 COMPETENCIA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

La competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como el objeto esencial de la misma en materia de protección, observancia,

promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos, se encuentra prevista en el artículo 102 apartado B de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo conveniente resaltar que los órganos encargados de la defensa de los derechos humanos carecen de competencia para conocer de asuntos electorales y de carácter laboral, puesto que tales instituciones deben mantenerse al margen del debate político ya que ello debilitaría su autoridad y podría afectar su necesaria imparcialidad y, por otra parte en lo concerniente a los conflictos laborales no podría sostenerse que dichos organismos duplicarán o sustituyan las funciones específicas de las juntas laborales quienes resuelven controversias entre las partes como son aquellas que se producen con motivo de una relación contractual.

Al respecto, el distinguido Jurista Jorge Carpizo en su libro intitulado Derechos Humanos y el Ombudsman⁵⁸ señala:

“Respecto a la falta de competencia de estos organismos en materia electoral, debe tenerse en cuenta que los Ombudsman de otros países no tienen competencia en esta materia, y ello se debe al carácter apolítico y apartidista de esta clase de órganos. Intervenir en la contienda política por antonomasia puede vulnerar su calidad moral. Las pasiones políticas pueden envolver en tal forma al Ombudsman que lo debiliten para cumplir las funciones por las que primordialmente fue creado: proteger y defender la vida de las personas, su integridad, su libertad, dignidad y seguridad jurídica.

- Así, no intervienen esos organismos en cuestiones electorales porque:

- a) No pueden sustituir a los congresos federal, locales y a los tribunales electorales en donde existen;

⁵⁸ Jorge Carpizo. Derechos Humanos y Ombudsman. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1993 pp.. 126 127 y 128.

b) Se convertirían en super poderes por encima de los poderes legislativos y judiciales

c) Intervendrían en las disputas políticas del país, sin aportar casi nada, a cambio de arriesgar su función como Ombudsman.

- No pueden intervenir esos organismos en asuntos jurisdiccionales porque:

a) Siempre tiene que existir una última instancia de decisión, la cual revisa los fallos de la instancia de jerarquía inferior. Generalmente esta última instancia corresponde al Poder Judicial, y excepcionalmente puede ser el Poder Legislativo, como en los juicios de responsabilidad política;

b) Los casos tienen que tener un final, no pueden estar indefinidamente pendientes y cuando éste se alcanza, la sentencia adquiere valor de cosa juzgada, de verdad legal, lo que contribuye a reforzar la seguridad jurídica;

c) No es posible ni conveniente que se trate de suplir o de interferir en la labor jurisdiccional, la cual se desarrolla por etapas señaladas en la Ley, y es el juez, quien mejor conoce el expediente base de la sentencia;

d) La independencia del Poder Judicial no puede ser vulnerada, ésta es una de las mejores garantías para la defensa de la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica de los individuos y, en general, para el fortalecimiento de la democracia;

e) Se desquiciaría todo el orden jurídico si un órgano interviene en la competencia y funciones jurisdiccionales que corresponden al poder judicial.

- No poseen competencia esos organismos tratándose de asuntos laborales, porque:

a) Esta clase de conflictos se da entre particulares: patrón-trabajador, y si en la relación no interviene un servidor público no existe violación de derechos humanos; quizás podrá haber un delito o una violación laboral, pero no de derechos humanos;

b) No es posible substituir a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje ni a las juntas locales, ni a los tribunales de circuito;

c) Al final de cuentas, las controversias laborales se convierten en asuntos jurisdiccionales, y aquí se aplican los mismos argumentos esgrimidos en el inciso anterior.

Cuando en la relación laboral una de las partes es el Estado, a éste se le considera como patrón".

Por su parte la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal que fue publicada el 22 de junio de 1993 en el Diario Oficial de la Federación establece en su Capítulo III cuales son las Atribuciones de la C.D.H.D.F. mismas que se transcriben en su parte modular:

I.- Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;

II.- Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:

a) Por actos u omisiones de índole administrativo de los servidores públicos o de las autoridades de carácter local del Distrito Federal a que se refiere el artículo 3º de esta ley. (artículo 3º.- 1.a Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal conocerá de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando estas fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública del Distrito Federal o en los órganos de procuración y de impartición de justicia que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal).

b) Cuando los particulares o algún agente social cometa ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad local del Distrito Federal, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.

III.- Formular propuestas conciliatorias entre el quejoso y las autoridades o servidores públicos presuntos responsables, para la inmediata solución del conflicto planteado cuando la naturaleza del caso lo permita;

IV.- Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas;

V.- Impulsar la observancia de los derechos humanos en el Distrito Federal;

VI.- Proponer a las diversas autoridades del Distrito Federal en el ámbito de su competencia la formulación de proyectos de las modificaciones a las disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que a juicio de la Comisión redunden en una mejor protección de los derechos humanos;

VII.- Promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de los derechos humanos en su ámbito territorial;

VIII.- Expedir su reglamento interno;

IX.- Elaborar e instrumentar programas preventivos en materia de derechos humanos;

X.- Supervisar que las condiciones de las personas privadas de su libertad que se encuentren en los centros de detención, de internamiento y de readaptación social del Distrito Federal estén apegadas a derecho y se garantice la plena vigencia de sus derechos humanos, pudiendo solicitar el reconocimiento médico de reos o detenidos cuando presuman malos tratos o torturas, comunicando a las autoridades competentes los resultados de las revisiones practicadas. Estas atribuciones se entienden sin perjuicio de las que en materia correspondan también a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y para su ejercicio se promoverá la instrumentación de los mecanismos de coordinación que sean necesarios al efecto; y

XI.- Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales y reglamentarios.

Así mismo el precitado ordenamiento establece que la C.D.H.D.F. no puede conocer de los casos que se relacionan con; actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales; resoluciones de carácter jurisdiccional; conflictos de carácter laboral, y consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades sobre interpretación de disposiciones constitucionales y de otros ordenamientos jurídicos.

Debe entenderse por resoluciones de carácter jurisdiccional las que a continuación se relacionan:

- I.- Las sentencias o laudos definitivos que concluyan la instancia;
- II.- Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso;
- III.- Los autos y acuerdos dictados por el juez o por el personal del juzgado o tribunal u órgano de impartición de justicia, para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal; y
- IV.- En materia administrativa, los análogos a los señalados en las fracciones anteriores.

Por otro lado el Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal publicado el 16 de diciembre de 1993, en su Título II Funciones de la Comisión del Distrito Federal, en su Capítulo I hace referencia a la Competencia en Materia de Presuntas Violaciones a Derechos Humanos en sus artículos 13 al 17 los cuales tienen una íntima relación con la propia Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y que se transcriben a continuación:

Artículo 13.- Para los efectos de lo dispuesto por los artículos 3º y 7º de su ley, la Comisión del Distrito Federal tendrá competencia en el Distrito Federal, para conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública del Distrito Federal o en los órganos de procuración y de impartición de justicia que ejerzan jurisdicción local en la misma entidad.

Artículo 14.- Para los efectos de lo dispuesto en el artículo 17, fracción II, inciso b), de la Ley, se entienden por "ilícitos" las conductas que puedan tipificarse como delitos y las faltas o infracciones administrativas.

Debe entenderse por resoluciones de carácter jurisdiccional las que a continuación se relacionan:

- I.- Las sentencias o laudos definitivos que concluyan la instancia;
- II.- Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso;
- III.- Los autos y acuerdos dictados por el juez o por el personal del juzgado o tribunal u órgano de impartición de justicia, para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal; y
- IV.- En materia administrativa, los análogos a los señalados en las fracciones anteriores.

Por otro lado el Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal publicado el 16 de diciembre de 1993, en su Título II Funciones de la Comisión del Distrito Federal, en su Capítulo I hace referencia a la Competencia en Materia de Presuntas Violaciones a Derechos Humanos en sus artículos 13 al 17 los cuales tienen una íntima relación con la propia Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y que se transcriben a continuación:

Artículo 13.- Para los efectos de lo dispuesto por los artículos 3º y 7º de su ley, la Comisión del Distrito Federal tendrá competencia en el Distrito Federal, para conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública del Distrito Federal o en los órganos de procuración y de impartición de justicia que ejerzan jurisdicción local en la misma entidad.

Artículo 14.- Para los efectos de lo dispuesto en el artículo 17, fracción II, inciso b), de la Ley, se entienden por "ilícitos" las conductas que puedan tipificarse como delitos y las faltas o infracciones administrativas.

Artículo 15.- Cuando la Comisión de derechos Humanos del Distrito Federal, reciba una queja en materia de Ecología, la remitirá de inmediato a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para que se le otorgue el tratamiento que corresponda. En todo caso, se otorgará al quejoso el acuse de recibo respectivo y se le informará de la remisión de su documento a la Procuraduría aludida.

Cuando la queja en materia ecológica sea de la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos por tratarse de una queja en segunda instancia, la Comisión del Distrito Federal la turnará a aquella.

Artículo 16.- Cuando la Comisión del Distrito Federal reciba un escrito de queja que resulte de la competencia de la Comisión Nacional o de la Comisión de Derechos de otra entidad federativa, enviará al quejoso el correspondiente acuse de recibo y, sin admitir la instancia, la turnará a la Comisión respectiva, notificando de ello al quejoso.

Artículo 17.- Si en un mismo hecho o circunstancia estuvieren involucradas tanto autoridades o servidores públicos de la Federación como de las entidades federativas o municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Cuando estuvieren involucradas autoridades o servidores públicos del Distrito Federal y de entidades federativas o municipios, se hará el desglose correspondiente al Distrito Federal y se radicará la queja por lo que se refiere a éste.

3.5 ANALISIS COMPARATIVO DE LAS CONCORDANCIAS Y DIFERENCIAS ENTRE EL OMBUDSMAN Y LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Como se ha podido apreciar, la Institución del Ombudsman aunque tenga ciertas características que la definan, es diferente en cada país, esto se debe a que cada Estado tiene una manera distinta de vivir y el Ombudsman para poder cumplir con su función debe ajustarse a la forma de vida de cada lugar; así encontramos a esta

institución tanto en países de "common law", como en los de origen romanista, es decir, el Ombudsman no es una institución propia de un régimen jurídico determinado, sino que éste se adecua al existente.

En virtud de lo anterior, sería incompleta una comparación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos con el modelo original de la institución sueca. Por ello es necesario exponer las diferentes variantes de esta institución, a fin de lograr un cabal análisis y definir la cuestión de si la Comisión Nacional podría considerarse como un Ombudsman.

La institución del Ombudsman puede agruparse bajo diferentes criterios:⁵⁹

1.- Por el órgano que los nombra:

- a) Parlamentario.- Aquellos que tienen como base el modelo escandinavo, en donde solo interviene el Parlamento en su designación;
- b) Ejecutivo.- Trátase de aquellos Ombudsman designados libremente por el jefe del Ejecutivo, y
- c) Mixto.- Es aquel en el que, como su nombre lo indica intervienen ambos poderes en la designación del Ombudsman.

2.- Por el ámbito de su competencia:

- a) Generales.- Se ocupan de todo tipo de quejas, tanto de carácter administrativo como de derechos humanos, y
- b) Especiales.- Si solo reciben un determinado tipo de queja; por ejemplo, los Ombudsman de la salud, de las prisiones o de las casas de estudios

3.- Por su accesibilidad:

⁵⁹ Sonia Venegas. Op. Cit., pp. 55-57

a) Directa.- Cuando el propio quejoso sin intermediario alguno acude a la oficina del Ombudsman, y

b) Indirecta.- Cuando para recurrir al Ombudsman se requiere necesariamente de un intermediario, generalmente un miembro parlamentario.

4.- Por la forma de la queja:

a) Escrita.- Hay Ombudsman que únicamente reciben aquellas quejas que se les presenten por escrito, y

b) Mixta.- Otros Ombudsman reciben quejas tanto por escrito como verbalmente.

5.- Por el tipo de acciones que ejerce:

a) Solo administrativas.- investigan única y exclusivamente a los individuos considerados como servidores públicos, y

b) Otras.- Cuando los Ombudsman pueden iniciar y seguir investigaciones no solo en quejas correspondientes a materia administrativa sino también penales y civiles.

6.- Por la forma de iniciar el procedimiento:

a) De oficio.- Además de avocarse a las quejas presentadas por los agraviados, estos Ombudsman disfrutan de autoridad propia para iniciar un procedimiento investigatorio, y

b) A petición de parte agraviada.- Algunos Ombudsman no pueden actuar sin la presentación de la reclamación.

7.- Por los medios de inspección:

a) Propios Con instrumentos que formen parte de la institución del Ombudsman tanto humanos como materiales, y

b) Ajenos.- Cuando solo cuenta con auxiliares eventuales o con equipo compartido.

8.- Por su situación jurídica:

a) Cuasijudicial.- Si gozan de un status equiparable a los funcionarios del Poder Judicial, y

b) Cuasiejecutiva.- Cuando tienen una situación jurídica equivalente a los altos funcionarios del Poder Ejecutivo -cabe aclarar que en nuestro país, el Ejecutivo es el Presidente de la Nación, exclusivamente, por ello preferimos denominar a la situación jurídica, cuasadministrativa, refiriéndose a un status comparable al de los altos funcionarios de la Administración Pública, estructura establecida para el auxilio del Poder Ejecutivo.

Una vez expuesta la definición, las notas características y las diferentes variantes de la institución del Ombudsman procederemos a compararla con la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

I.- Conforme a la definición expuesta:

La Comisión Nacional se encuentra prevista en nuestra Constitución Política en el artículo 102 , apartado B; es encabezada por un funcionario publico de alto nivel; el cual es independiente -relativamente- y responsable ante el poder Ejecutivo y Legislativo; dentro de sus facultades esta la de recibir quejas y denuncias provenientes de personas agraviadas en contra de oficinas administrativas, funcionarios y empleados de la administración publica o bien goza de la atribución de actuar por mención propia bajo ciertas circunstancias, y tiene poder para investigar, así como para aplicar acciones correctivas -amonestaciones públicas y privadas- y publicar informes.

II.- Conforme a las notas características expuestas :

1) Independencia.- Es un órgano descentralizado que goza de autonomía, ya que no se encuentra sujeto a la Ley Federal de Entidades Paraestatales -artículo 2º

de la LCNDH y artículo 4º del RICNDH.⁶¹ Sin embargo, la mencionada autonomía es relativa por existir contradicción en la normatividad respectiva y por la comentada dependencia del ejecutivo;

2) Autonomía de organización.- La Comisión esta sujeta a un Reglamento expedido por la misma, el cual la organiza internamente -artículo 19, fracción II y III de la LCNDH-;

3) Sistemas de acceso.- La Comisión goza de un sistema directo, por el que el particular sin intermediarios puede acudir para presentar su queja -artículo 25 LCNDH-;

4) Imparcialidad.- Se pretende que la Comisión resuelva imparcialmente, por ello se prohíbe a los altos funcionarios de la Comisión desempeñar cualquier cargo, empleo o comisión de la Federación, los Estados, los Municipios o en organismos privados, exceptuando las actividades académicas -artículo 12 LCNDH-;

5) Carácter no vinculatorio de sus resoluciones.- Las recomendaciones de la Comisión no son vinculatorias -artículo 102, apartado B constitucional, artículo 46 LCNDH-;

6) Auctoritas.- La Comisión Nacional goza de un gran reconocimiento social y no solo a nivel nacional sino también internacionalmente, y

7) Publicidad:

a.- De la institución.- La Comisión se da a conocer por importantes medios de comunicación, ha realizado breves programas televisivos que son frecuentemente transmitidos, en los que se define claramente el concepto de derechos humanos y se explica la labor desempeñada por la Comisión, así mismo publica mensualmente una revista denominada "Gaceta" en la que se da a conocer los casos tratados por la Comisión y sus recomendaciones respectivas, los documentos de no responsabilidad, reseñas de eventos relativos a la exposición de los derechos humanos como conferencias, libros, artículos; una amplia bibliografía relativa a los

⁶¹ Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992, y Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 1992.

derechos fundamentales del hombre y semestralmente publica el informe rendido por el Presidente de la Comisión -artículo 57, fracción IV del RICNDH-, y

b.- De su trabajo.- Como se ha apuntado, la Comisión semestralmente rinde un informe al poder Ejecutivo y al Legislativo, el que se ha publicado y televisado, dando a conocer su labor, de manera efectiva a la comunidad -artículo 15, fracción V de la LCNDH-.

III.- Conforme a las diferentes variantes expuestas:

- 1.- Por el órgano que los nombra: Mixto -artículo 10 de la LCNDH-;
- 2.- Por el ámbito de competencia: General -artículo 3º de la LCNDH-;
- 3.- Por su accesibilidad: Directo -artículo 25 de la LCNDH-;
- 4.- Por la forma de la queja: Mixta -artículo 102, apartado B constitucional y artículo 3º de la LCNDH-;
- 5.- Por el tipo de acciones que ejerce: Administrativas -artículo 102, apartado B constitucional y artículo 3º de la LCNDH-;
- 6.- Por la forma de iniciar el procedimiento: De oficio y a petición de parte -artículo 6º, fracción II y artículo 25 de la LCNDH-;
- 7.- Por los medios de inspección: Propios -artículo 2º y 75 de la LCNDH-,
y
- 8.- Por su situación jurídica: Cuasiadministrativa -artículo 90 constitucional, artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 2º de la LCNDH- ya que los organismos descentralizados son considerados como parte de la Administración Pública.

Por lo anteriormente expuesto podemos concluir, evidentemente, que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituye perfectamente un Ombudsman con características propias del régimen jurídico mexicano.

CAPITULO CUARTO

LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y LOS JUZGADOS CIVICOS

4.1 PUBLICACION DEL REGLAMENTO GUBERNATIVO DE JUSTICIA CIVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL 4.2 EL JUEZ CIVICO 4.3 LA INFRACCION CIVICA, EL PROCEDIMIENTO Y LA RESOLUCION EMITIDA POR LOS JUECES CIVICOS 4.4 LA EFICACIA O INEFICACIA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE UN JUEZ CIVICO.

4.1 PUBLICACION DEL REGLAMENTO GUBERNATIVO DE JUSTICIA CIVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL

Con fecha 28 de abril y 18 de mayo de 1993, el grupo Partidista de la Revolución Democrática (PRD), turnó a la Asamblea de Representantes para su estudio y

dictamen el Proyecto de Reglamento sobre Justicia en Materia de Fallas de Policía y Buen Gobierno para el Distrito Federal y por su parte el Partido Revolucionario Institucional (PRI), presentó el proyecto de Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica, para finalmente y para los mismos efectos, se agregó el proyecto de Reglamento de la Ley de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Partido de Acción Nacional (PAN), presentado ante la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el 2 de mayo de 1990, a petición del grupo del mismo partido ante la Segunda Asamblea de representantes.

Cabe señalar que el Gobierno del Distrito Federal, pretendió con la publicación del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica, hacer del conocimiento de todos los habitantes las disposiciones que contienen las acciones u omisiones que alteren el orden público la tranquilidad de las personas; las infracciones correspondientes; el procedimiento a que se sujetará a los presuntos infractores; la organización interna de los Juzgados Cívicos y otras Dependencias que participen en la aplicación del Reglamento; la profesionalización de los Jueces y Secretarios Cívicos y la participación vecinal, a efecto de promover y fomentar una cultura de convivencia vecinal armónica y pacífica, dentro de un marco de respeto y defensa de las Garantías Individuales y los Derechos Humanos.

Motivan el dictamen en comento los siguientes argumentos:

a) Que el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que corresponde a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los Reglamentos Gubernativos y de Policía, las que

únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador no podrá ser sancionado con una multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

b) Que la conocida como justicia de barandilla en el Distrito Federal, en la actualidad presenta deficiencias en su aplicación, debido a diferentes causas, entre ellas, la reglamentación, tanto en lo que corresponde al orden sustantivo y adjetivo de la materia como en lo relativo a su organización.

c) Que anteriormente las faltas o contravenciones de Policía y Buen Gobierno, estuvieron incorporadas en el Código Penal Sustantivo, en el cual prevaleció la idea de los ilícitos, su gravedad y se dividían en crímenes, delitos y contravenciones, pero más tarde se optó por reducir todo lo concerniente a las contravenciones a bandos o reglamentos expedidos por la autoridad administrativa.

Es importante destacar que el proyecto del reglamento que se sometió al H. Pleno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, fue producto del trabajo conjunto de los integrantes de los precitados Partidos Políticos, acogiéndose propuestas de los tres proyectos para integrar un documento, lo anterior con el propósito, de que la Ciudad de México contara con un reglamento congruente con su realidad, considerando nuevas figuras jurídicas y suprimiendo aquellas obsoletas.

Lo anterior con fundamento en el artículo 73, base tercera, fracción IV, inciso A de nuestra Carta Magna, así como los artículos 50, 51, 55, y demás relativos a la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes para el Distrito Federal, en

relación con los artículos 4, 20 fracción IV, 48, 104, 105, 110, 111, y demás relativos del Reglamento para su gobierno interior, transcribiendo a continuación dada la trascendencia para el presente tema los considerandos, resolutivos y transitorios, tomados por la II Asamblea de Representantes:

CONSIDERANDO

1º.- Que es noble el propósito que anima el Proyecto de reglamento de referencia, ya que las comisiones encargadas del estudio y dictamen correspondientes, consideraron que en la medida en que exista una adecuada y eficaz reglamentación y que se deroguen todas aquellas disposiciones que no reflejan la realidad social, se tendrá un sistema sobre infracciones que redundará en beneficio de la convivencia armónica de los ciudadanos del Distrito Federal.

2º.- Que de conformidad con lo dispuesto por el artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se reforman, entre otros, el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 29 de julio de 1987 y publicado el 10 de agosto del mismo año en el Diario Oficial de la Federación, cesa la vigencia de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno para el D.F., de fecha 28 de diciembre de 1983 y publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 13 de enero de 1984 y su Reglamento de fecha 9 de julio de 1985, publicado el 10 del mismo mes y año en el diario oficial de la Federación.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE

UNICO.- Se aprueba en los términos propuestos del Proyecto de Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal.⁶¹

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Reglamento entrara en vigor a los 90 días siguientes al de su publicación en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.

SEGUNDO.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero Transitorio del Decreto por el que se reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 29 de julio de 1987 y publicado el 10 de agosto del mismo año en el Diario Oficial de la Federación, cesa la vigencia de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno, de fecha 28 de diciembre de 1983 y publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 13 de enero de 1984, y su Reglamento, de fecha 9 de julio de 1985 y publicado el 10 del mismo mes y año en el Diario Oficial de la Federación.

TERCERO.- Las referencias que en otros ordenamientos se hagan a juez o juzgado calificador, se entenderán a juez o juzgado cívico.

⁶¹ Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el D.F., publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993 y en la Gaceta Oficial del D.D.F. el 29 de julio de 1993. p. 7.

CUARTO.- El Departamento del Distrito Federal, con la participación del Comité a que se refiere el artículo 86 del presente reglamento, determinará un plazo de 12 meses a efecto de que los servidores públicos que actualmente se desempeñan como jueces de juzgados calificadores, teniendo el grado académico de pasantes de la Licenciatura en Derecho, acrediten la obtención y registro del título profesional correspondiente, a efecto de que se les otorgue el nombramiento respectivo.

QUINTO.- El Departamento del Distrito Federal dispondrá el mecanismo necesario para la difusión masiva del presente reglamento, dando especial énfasis al contenido de los artículos 7 y 8, y al capítulo VIII de la Prevención y la Cultura Cívica.

SEXTO.- En tanto se instaure el órgano competente que conocerá de las infracciones del presente reglamento cometidas por menores de edad, los jueces remitirán, en los casos procedentes, a los Consejos Auxiliares.

SEPTIMO.- Las Delegaciones y la Coordinación General Jurídica del Departamento del Distrito Federal, conjuntamente determinarán en un plazo de seis meses contados a partir de la fecha de entrada en vigor del presente reglamento, la circunscripción territorial en que actuarán los juzgados cívicos.

OCTAVO.- Por ser de interés general publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

Entrando en vigor el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, a los noventa días siguientes de su publicación en la Gaceta del Departamento del Distrito Federal, publicándose lo anterior en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993, y por lo que toca a la Gaceta del Departamento del Distrito Federal la misma fue publicada el día 29 del mismo mes y año.

4.2 EL JUEZ CIVICO

En el mundo angustiado de nuestra época, resultan plenamente justificadas las profundas palabras del ilustre jurista italiano Francesco Carnelutti: el Juez es la figura central del derecho. Un ordenamiento se puede pensar sin leyes, pero no sin jueces.⁶²

De conformidad a lo preceptuado por el artículo 21 Constitucional, compete a la Autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los Reglamentos Gubernativos y de Policía, las que únicamente consistirán en multa de uno a treinta días de salario mínimo o arresto de 6 a 36 horas., pero si el infractor no pagara la multa que se le hubiese impuesto, se le permutará ésta, por el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso, de 36 horas.

Siendo precisamente a los jueces cívicos, (antes jueces calificadores) de conformidad a lo previsto por el artículo 60 del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal,⁶³ conocer de las infracciones establecidas en el

⁶² Fix Zamudio, Héctor. Justicia Constitucional Ombudsman y Derechos Humanos. México. 1993. p. 5.

⁶³ Reglamento Gubernativo... p. 30.

precitado Reglamento, resolviendo sobre la responsabilidad o la no responsabilidad de los infractores aplicando las sanciones establecidas en el Reglamento y otros de carácter gubernativo, cuya aplicación no corresponda a otra autoridad administrativa, ejerciendo de oficio funciones de carácter conciliatorio cuando de la infracción cometida deriven daños y perjuicios que deban resarcirse en la vía civil o en su caso obtener la reparación o dejar a salvo los derechos del ofendido; sobresaliendo en especial la fracción V del precitado numeral que establece "que podrá intervenir en materia del presente reglamento, en conflictos vecinales, familiares o conyugales, con el único fin de avenir a las partes"; cabe destacar que de acuerdo al multicitado artículo, el juez cívico también tiene las siguientes funciones:

VI.- Expedir constancias únicamente sobre hechos asentados en los libros de registro del juzgado cuando lo solicite el denunciante, el presunto infractor, el infractor o quien tenga interés legítimo;

VII.- Solicitar por escrito a las autoridades competentes, el retiro de objetos que se encuentren abandonados en la vía pública;

VIII.- Dirigir administrativamente las labores del juzgado, por tanto el personal que integra dicho juzgado, incluyendo a los elementos de la policía adscritos al mismo, estarán bajo sus ordenes y responsabilidad para los efectos inherentes a su cargo;

IX.- Reportar inmediatamente al servicio de Localización Telefónica del Departamento, la información sobre las personas arrestadas;

X.- Enviar a la Coordinación un informe periódico que contenga los asuntos tratados y las resoluciones que haya dictado; y

XI.- Las demás atribuciones que le confieren otros ordenamientos.

Por su parte el artículo 61 del reglamento de la materia establece la competencia territorial de los jueces cívicos, al señalar que "En la aplicación de este reglamento será competente el juez del lugar donde se haya cometido la infracción; si esta se hubiere realizado en los límites de una circunscripción territorial y otra, será competente el juez que prevenga".

El personal con que debe contar cada juzgado, para poder estar en posibilidad de funcionar, es el siguiente:

- I.- Un juez
- II.- Un secretario;
- III.- Un médico;
- IV.- Un elemento de la policía;
- V.- Un guardia encargado de las secciones del juzgado; y
- VI.- Un mecanógrafo.

Siendo importante destacar que de acuerdo a la investigación de campo realizada, en la realidad dista por mucho que se cumpla con tal requisito, dado que por la situación económica y social del país, muchos de los juzgados cívicos en ocasiones, funcionan únicamente con el juez y algún personal administrativo, y más grave aun, a veces únicamente con el secretario, que está facultado para ello de conformidad a la fracción VI del artículo 69, del mencionado ordenamiento legal, quien en ausencia del juez y en caso de actuar supliéndolo, autorizará las actuaciones del juzgado con la asistencia de dos testigos, y en tal sentido de igual forma cabe

hacer notar que tratándose de los turnos que laboran en horario de 00:00 horas. a 08:00, materialmente es imposible que el secretario actúe con dos testigos cuando en la realidad a veces es la única persona que está atendiendo las labores del juzgado.

Con el objeto de una mayor objetividad en el presente trabajo y tomando en consideración lo anteriormente señalado, debe quedar debidamente establecido que en cada juzgado actúan jueces en turno sucesivos con diverso personal, que cubren las 24 horas de todos los días del año, existiendo de igual manera un turno suplente; quienes sustituyen al personal del juzgado en sus días de descanso, de acuerdo a las necesidades de servicio y a los horarios que para tal efecto fija la propia Delegación Política donde se encuentran adscritos los juzgados y la Coordinación General Jurídica del Departamento del Distrito Federal.

Existen 36 Juzgados Cívicos en el Distrito Federal, de los cuales 32 son coordinados por las 16 Delegaciones Políticas y los otros 4 pertenecen a la Coordinación General Jurídica del Departamento del Distrito Federal, distribuidos de la siguiente manera en las Delegaciones Políticas:

Delegación Política	Numero de Juzgado Cívico
Venustiano Carranza	1, 2 y 17
Cauhtémoc	3, 7, 4, 5, y 6
Benito Juárez	8, 10 y 12
Miguel Hidalgo	9 y 11
Gustavo A. Madero	13, 15, 16 y 21
Azcapotzalco	14 y 30
Iztacalco	8
Iztapalapa	19, 20 y 31
Tlalpan	22 y 23
Alvaro Obregón	24, 25 y 32

Cuajimalpa	26
Xochimilco	27
Tlahuac	28
Milpa Alta	29

Y los cuatro Juzgados Cívicos pertenecientes a la Coordinación General Jurídica del Departamento del Distrito Federal se encuentran ubicados en:

Plaza Pino Suárez Col. Centro	33
Coyoacán	34 y 35
Central de Abasto Delegación. Iztapalapa	36.

4.3 LA INFRACCION CIVICA, EL PROCEDIMIENTO Y LA RESOLUCION EMITIDA POR LOS JUECES CIVICOS

La infracción cívica, la podemos definir como el acto u omisión que altere el orden público o la seguridad pública o la tranquilidad de las personas y que sanciona el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal.

Para que un acto u omisión pueda ser considerado como infracción cívica se debe manifestar en los siguientes sitios:

I.- Lugares de uso común o libre tránsito, como plazas, calles, avenidas, viaductos, vías terrestres de comunicación ubicadas en el Distrito Federal, paseos, jardines, parques y áreas verdes;

II.- Sitios de acceso públicos, como mercados, centros de recreo, deportivos o de espectáculos;

III.- Inmuebles públicos;

IV.- Medios destinados al servicio público de transporte;

V.- Inmuebles de propiedad particular, siempre que tengan efectos ostensibles en los lugares señalados en las fracciones anteriores; y

VI.- Plazas, áreas verdes y jardines, senderos, calles y avenidas interiores, áreas deportivas, de recreo o esparcimiento que formen parte de inmuebles sujetos al régimen de propiedad en condominio, conforme a lo dispuesto por la Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal.

Dentro de las principales reformas que se establecieron en el Reglamento en cita, se encuentra la de considerar que son responsables de las infracciones las personas mayores de 11 años que llevan al cabo acciones u omisiones que alteren el orden público o la tranquilidad de las personas, situación con la que el autor del presente trabajo no se encuentra de acuerdo, si tomamos en consideración que el artículo 29 del multicitado reglamento establece que en el caso de que el presunto infractor sea menor de edad entre los 11 y 18 años el juez aplicará las siguientes medidas correctivas:

I.- Tratándose de las infracciones previstas en las fracciones IX, XVI, XX y XXI del artículo 7 del presente Reglamento, el menor será remitido sin demora al Consejo Auxiliar, debiendo el juez informar a quienes ejercen la custodia o tutela; y

II.- En el caso del resto de las fracciones del citado Artículo, el juez citará a quien lo custodie o tutele y en presencia de éste, lo amonestará y reconvenirá en los términos del artículo 47 del presente Reglamento,⁶⁴

⁶⁴ R.G.J.C.D.F. p. 26.

apercibiéndolo de que en caso de reincidencia, será inmediatamente remitido al Consejo Auxiliar.

En tanto acude quien lo custodia o tutela, el menor deberá permanecer en las oficinas del juzgado, en la sección respectiva.

De la transcripción anterior, se desprende que por lo que hace a las fracciones IX, XVI, XX y XXI del artículo 7 del Reglamento de la Materia, el menor debe ser remitido sin demora al Consejo Auxiliar, debiendo el juez informar a quienes ejercen la custodia o tutela, lo cual desde mi punto de vista personal, puede traer graves problemas psicológicos a los menores infractores mayores de 11 y menores de 14 años, dado que considero, es una sanción excesiva para su edad, por lo que considero que se debe reformar tal artículo y en su caso aplicarse tal sanción en menores reincidentes.

Cabe hacer una aclaración, con respecto a la remisión de los menores a los Consejos Auxiliares toda vez que en el anterior Reglamento de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno para el Distrito Federal,⁶⁵ nos decía que deberían ser enviados al Consejo Tutelar con fundamento en su artículo 52 y que a la letra dice: "Si el presunto infractor fuera menor de edad, se ordenará de inmediato su remisión ante el Consejo Tutelar, en los términos dispuestos por la Ley. En tanto se presenta el menor al Consejo Tutelar, éste será ubicado en el área especial de espera para menores. Se amonestará a los padres o

⁶⁵ Reglamento de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del D.F., publicado en el D.O.F. del 10 julio de 1985. p. 29.

tutores para que adopten las medidas necesarias con objeto de evitar las infracciones”.

La Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal,⁶⁶ en su artículo 6 nos decía que “Si el infractor es menor de edad, el Juez calificador ordenará inmediatamente su presentación ante al Consejo Tutelar, por conducto de trabajadores sociales, o de quienes legalmente tengan bajo su cuidado al menor, o por las personas que designe el juez a su propio juicio. No se alojará a menores en lugares destinados a la detención, reclusión o arresto de mayores de edad”.

Al respecto, la Dirección General de Orientación y Asistencia Jurídica dependiente de la Unidad Departamental de Tribunales Calificadores y Supervisión envió una circular No. 14970 de fecha 8 de junio de 1992 a los entonces llamados Jueces Calificadores y que a la letra dice: “Que por medio del presente y para dar cumplimiento al artículo 6 de la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno para el Distrito Federal., 52 de su Reglamento, 6 y sexto Transitorio, de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la república en Materia federal, se hace de su conocimiento que los menores de 11 años no podrán ser admitidos por causa alguna en los Juzgados Calificadores, asimismo, los infractores mayores de 11 y menores de 18 años, no deberán permanecer más de tres horas en las instalaciones del Juzgado,

⁶⁶ Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del D.F., publicada en el D.O.F. el 13 de enero de 1984. p. 4.

por lo que, deberán ser enviados dentro de ese término, a cualquiera de los Consejos Auxiliares, en las siguientes Delegaciones:

Alvaro Obregón, Av. Toluca No. 10 letra a casi esq. Av. México Col. Progreso Tizapán, Resp. Lic. Jorge Luis Piedras Guerrero.

Cuauhtémoc, Mina No. 109 esq. Aldama Col. Guerrero, Resp. Dr. Agustín Díez de Urdanivia y Mora.

Venustiano Carranza, Fray Servando Teresa de Mier y Francisco del Paso y Troncoso Col. Jardín Balbuena, Resp. Lic. Sigfrido Pavón Brusqueta.

El titular del Juzgado Calificador será responsable de la observancia de las anteriores disposiciones, apercibido de que en caso de incumplimiento a las mismas, será sancionado conforme a la Ley.

Signado por el Supervisor General de Juzgados Calificadores del D.F. Lic. Jorge Luis Garduño Hernández.”

No se considera como infracción el legítimo derecho de expresión, reunión y otros, siempre que se ajuste a los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás ordenamientos aplicables. El Departamento proveerá lo conducente para que en el ejercicio de estos derechos se observen las normas que para tal efecto dispone la misma Constitución.

En su carácter de autoridad administrativa, al juez cívico le corresponde la aplicación de sanciones por infracciones, siendo precisamente las sanciones aplicables a las infracciones las siguientes:

I.- Amonestación, que es la reconvención, pública o privada, que el juez haga al infractor;

II.- Multa, que es la cantidad de dinero que el infractor debe pagar a la Tesorería del Departamento y que no podrá exceder del equivalente a 30 días de salario mínimo al tiempo de cometerse la infracción; y

III.- Arresto, que es la privación de la libertad por un periodo hasta de 36 horas, que se cumplirá en lugares diferentes de los destinados a la detención de indiciados, procesados o sentenciados.

Las sanciones señaladas en las fracciones II y III, podrán ser conmutadas por amonestación en la forma prevista en este ordenamiento.

De conformidad al artículo 7 del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal⁶⁷ son infracciones cívicas las siguientes:

I.- Expresar o realizar actos que causen ofensa a una o más personas;

II.- Participar en juegos de cualquier índole que afecten el libre tránsito de personas o vehículos o molesten a las personas;

III.- Dar en lugar público a una persona un golpe que no cause lesión;

IV.- Orinar o defecar en lugares no autorizados;

⁶⁷ R.G.J.C.D.F. pp. 14-16.

V.- Tratar de manera violenta los niños, ancianos o personas discapacitadas;

VI.- Producir ruidos por cualquier medio o causar desordenes que alteren la tranquilidad de las personas o el orden público;

VII.- Arrojar o abandonar en la vía publica animales muertos, desechos no peligrosos o cualquier objeto en general, así como tirar cascajo;

VIII.- Faltar al respeto a los asistentes a eventos o espectáculos públicos, expresando palabras, realizando actos o señas obscenas o insultantes, por parte del propietario del establecimiento, los organizadores o trabajadores de ambos, así como los actores, artistas o deportistas. No se considerara infracción, cuando las palabras actos o señas empleados formen parte del libreto, trama o guión de la respectiva obra o espectáculo y provengan de los actores o artistas;

IX.- Realizar, en forma exhibicionista, actos obscenos o insultantes que ofendan la dignidad de una o mas personas;

X.- Solicitar con falsas alarmas, los servicios de emergencia, policía, bomberos o establecimientos médicos o asistenciales, públicos o privados, o impedir de cualquier manera el funcionamiento de las líneas telefónicas destinadas a los mismos;

XI.- Impedir por cualquier medio la libertad de acción de las personas;

XII.- Impedir o estorbar el uso de la vía publica;

XIII.- Permitir a menores de edad el acceso a lugares que expresamente les este prohibido;

XIV.- Maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de las fachadas de inmuebles públicos o privados estatuas, monumentos, postes, arbotantes, semáforos, buzones, tomas de agua, señalizaciones viales o de obras;

XV.- Cubrir, borrar, alterar o desprender los letreros o señales que identifiquen los lugares públicos o las señales oficiales o los números y letras que identifiquen los inmuebles o vías publicas;

XVI.- Invitar a la prostitución o ejercerla;

XVII.- Desperdiciar el agua, desviarla o impedir su uso a quienes deba tener acceso a ella en tuberías, tanques o tinacos almacenadores;

XVIII.- Permitir el propietario de un animal que este transite libremente o transitar con el cualquier persona, sin tomar las medidas de seguridad en prevención de posibles ataques a las personas;

XIX.- Azuzar o no contener a cualquier animal que pueda atacar a las personas; por parte de los propietarios o quien transite con ellos;

XX.- Ingerir bebidas alcohólicas en lugares no autorizados;

XXI.- Consumir estupefacientes o psicotropicos o inhalar sustancias tóxicas, sin perjuicio de lo previsto en otros ordenamientos;

XXII.- Portar, transportar o usar sin precaución, objetos o sustancias que por su naturaleza sean peligrosos y sin observar, en su caso las disposiciones aplicables;

XXIII.- Arrojar en la vía publica desechos, o sustancias tóxicas o peligrosas para la salud de las personas o que despidan olores desagradables;

XXIV.- Penetrar, en lugares públicos u zonas de acceso prohibido, sin la autorización correspondiente;

XXV.- Dañar arboles, césped, flores o tierra o removerlos sin permiso de las autoridad;

XXVI.- Detonar cohetes, encender juegos pirotécnicos, hacer fogatas o elevar aerostatos, sin permiso de la autoridad, así como utilizar o manejar, negligentemente, en lugar público, combustible o sustancias peligrosas o tóxicas;

XXVII.- Proferir voces, realizar actos, adoptar actitudes que constituyan falsas alarmas de siniestros o que puedan producir o produzcan el temor o pánico colectivos;

XXVIII.- Utilizar indebidamente los hidrantes públicos, obstruirlos o impedir su uso;

XXIX.- Alterar el orden, arrojar líquidos, u objetos, prender fuego o provocar altercados en los eventos o espectáculos públicos en sus entradas o salidas; y

XXX.- Ofrecer o propiciar la venta de boletos de espectáculos públicos, con precios superiores a los autorizados.

El propio numeral en cita, establece determinadas formalidades para la detención y presentación inmediata del presunto infractor ante el juez; en efecto por lo que hace a las fracciones I, II, III, VI, XIII y XVIII solo se procederá a la detención y presentación inmediata a petición del ofendido, por lo que se refiere a la fracción XVI, procederá por queja de vecinos por escrito ante el juez, aun cuando estas infracciones sean flagrantes, y en tal sentido cabe señalar, que si bien es cierto que con esto se intento proteger a las prostitutas, también es cierto que básicamente se esta permitiendo la prostitución en México.

Por otro lado tratándose de infracciones flagrantes, el elemento de la policía detendrá y presentara en forma inmediata al presunto infractor ante el juez,

salvo en los casos a que se refieren las fracciones II, IV, VII, VIII y XIII de este artículo en los que no procederá la presentación inmediata del presunto infractor ante el juez y en los que el elemento de la policía entregara al presunto infractor un citatorio para que se presente ante el juez que corresponda, dentro de las setenta y dos horas siguientes, de conformidad con lo previsto en el artículo 19 de este reglamento y siempre que el presunto infractor acredite su nombre y domicilio con documentos oficiales.

Finalmente el numeral en cita establece que no operará la excepción de las fracciones señaladas en el párrafo anterior y el elemento de la policía detendrá y presentará al presunto infractor en los casos siguientes:

- a) Cuando, una vez que se le haya entregado el citatorio, persista en la conducta causal de la infracción o reincida en forma inmediata;
- b) Cuando, se niegue a recibir el citatorio o destruya; y
- c) Cuando, encontrándose en ostensible estado de ebriedad o de intoxicación, no sea capaz de responder de sus actos y no se encuentre persona que lo asista y testifique el citatorio.

Las infracciones establecidas en el artículo 7 se sancionarán de la siguiente manera:

I.- De la fracción I a la IV con multa por el equivalente de 1 a 10 días de salario mínimo o con arresto de 6 a 12 horas;

II.- De la fracción V a la VIII con multa por el equivalente de 11 a 20 días de salario mínimo o con arresto de 13 a 24 horas; y

III.- De la fracción IX a la XXX con multa por el equivalente de 21 a 30 días de salario mínimo o con arresto de 25 a 36 horas.

Cuando los infractores son reincidentes se les debe imponer la sanción máxima prevista para el tipo de infracciones de que se trata, sin embargo, aquí cabe comentar, que si bien es cierto que la Coordinación General Jurídica del Distrito Federal, tiene como una de sus obligaciones la de operar un registro de infractores a fin de proporcionar a los juzgados antecedentes de aquellos, para efectos de la individualización de la sanción, tal situación en la práctica no se lleva a cabo.

Si el infractor de la falta administrativa fuese jornalero, obrero o trabajador no asalariado, la multa máxima será el equivalente a un día de su jornal, salario o ingreso diario y tratándose de personas desempleadas o sin ingresos, la multa máxima será el equivalente a un día de salario mínimo.

Por lo que hace a las personas que padecen alguna enfermedad mental, los mismos no son responsables de las infracciones que cometan, pero el juez debe aprehender a quien legalmente tenga la custodia con el fin de que se tomen las medidas necesarias para evitar las infracciones,

Tocante a los ciegos, sordomudos y las personas discapacitadas sólo serán sancionados por las infracciones que cometan, si su insuficiencia no influyó determinadamente sobre su responsabilidad en los hechos.

Tratándose de aquellas infracciones que se ejecuten con la intervención de dos o más personas y no constare la forma en que dichas personas actuaron, pero si su participación en el hecho, a cada una se le aplicará la sanción que para la infracción señale este reglamento. El juez podrá aumentar la sanción sin rebasar el límite máximo señalado en este reglamento, si apreciare que los infractores se amparan en la fuerza o anonimato del grupo para cometer la infracción.

El Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, permite la acumulación de sanciones, cuando con una sola conducta se cometan varias infracciones, siempre y cuando el juez no se exceda de los límites máximos previstos en este reglamento.

Por lo que hace a la prescripción del derecho de formular la denuncia por parte de los afectados los artículos 14, 15 y 16 del Reglamento de la materia señalan las bases:

Artículo 14. El derecho a formular la denuncia correspondiente prescribe en 6 meses, contados a partir de la comisión de la presunta infracción.

La facultad para la imposición de sanciones por infracciones, prescribe por el transcurso de 6 meses, contados a partir de la comisión de la infracción, de la presentación de la denuncia o de la petición del ofendido.

La facultad para ejecutar el arresto, prescribe en tres meses, contados a partir de la fecha de la resolución que dicte el juez.

Artículo 15.- La prescripción se interrumpirá por la formulación de la denuncia, en el caso señalado en el primer párrafo del artículo anterior, por las diligencias que ordene o practique el juez en el caso del segundo, y por las diligencias que se realicen para ejecutar la sanción, en el tercero. Los plazos para el computo de la prescripción se podrán interrumpir por una sola vez.

Artículo 16.- La prescripción será hecha valer de oficio por el juez, quien dictará la resolución correspondiente, remitiendo copia a la Coordinación.

Finalmente cabe destacar que si las acciones u omisiones en que consisten las infracciones se hallan previstas por otras disposiciones reglamentarias, no se aplicarán las sanciones establecidas en este reglamento.

DEL PROCEDIMIENTO

El procedimiento ante los juzgados cívicos se inicia cuando los elementos de la policía preventiva presentan ante el juez correspondiente a algún presunto infractor por la comisión de alguna de las infracciones a que hace referencia el artículo 7 del Reglamento de la materia ya transcrito párrafos atrás, y que fue sorprendido en forma infraganti, entendiéndose por flagrancia, cuando el elemento de la policía presencia la comisión de la infracción o cuando inmediatamente después de ejecutada esta lo persiga materialmente y lo detenga, para lo cual requisarán la boleta de remisión correspondiente y que contiene los siguientes datos:

I.- Escudo de la ciudad y folio;

II.- La Delegación y el numero del juzgado que le corresponda, el domicilio y el teléfono del mismo;

III.- Nombre y domicilio del presunto infractor, así como los datos de los documentos con que los acredite;

IV.- Una relación sucinta de la presunta infracción cometida, anotando circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como aquellos datos que pudieran interesar para los fines del procedimiento;

V.- Nombre y domicilio de los testigos, si los hubiese;

VI.- La lista de objetos recogidos en su caso, que tuvieran relación con la presunta infracción;

VII.- Nombre, cargo y firma del funcionario del juzgado que reciba al presunto infractor; y

VIII.- Nombre, numero de placa o jerarquía, unidad de adscripción y firma del elemento de la policía que hace la presentación, así como en su caso, numero del vehículo.

Cabe señalar que no todas las infracciones flagrantes ameritan inmediata presentación, como es el caso de las fracciones II, IV, VII, VIII, y XIII del artículo 7 del reglamento de la materia en las que el elemento de la policía debe entregar citatorio al infractor que cuando menos debe contener lo siguiente:

I.- Escudo de la ciudad y folio;

II.- La Delegación y numero de juzgado que corresponda, el domicilio y teléfono del mismo;

III.- Nombre y domicilio del presunto infractor, así como los datos del documento con que los acredite;

IV.- Una relación sucinta de la presunta infracción cometida, anotando circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como aquellos datos que pudieran interesar para los fines del procedimiento;

V.- Nombre y domicilio de los testigos, si los hubiese;

VI.- Fecha y hora en que se efectúe la entrega del citatorio y el señalamiento de que el presunto infractor contará con un término de 72 horas para presentarse al juzgado;

VII.- La lista de los objetos recogidos en su caso, que tuvieren relación con la presunta infracción;

VIII.- Nombre, número de placa o jerarquía, unidad de adscripción y firma del elemento, así como, en su caso, número del vehículo;

IX.- El apercibimiento de que podrá ser presentado para el caso de incumplimiento; y

X.- En el reverso, llevara impreso los artículos 7º y 8º del presente reglamento.

No operará la excepción de las fracciones señaladas líneas atrás, debiendo el policía detener al presunto infractor y presentarlo ante el juez cívico correspondiente en los casos siguientes:

a) Cuando, una vez que se le haya entregado el citatorio, persista en la conducta causal de la infracción o reincida en forma inmediata;

b) Cuando se niegue a recibir el citatorio o lo destruya;

c) Cuando encontrándose en ostensible estado de ebriedad o intoxicación, no sea capaz de responder de sus actos y no se encuentre persona que lo asista y testifique el citatorio; y

d) Cuando el presunto infractor no acredite su nombre y domicilio con documento oficial.

Por otra parte, el artículo 20 del multicitado Reglamento⁶⁸ establece lo relativo a las denuncias de hechos constitutivos de presuntas infracciones no flagrantes en los cuales si los considera pertinente, el juez cívico, girará citatorio al denunciante y al presunto infractor, con apercibimiento de ordenar su presentación si no acude en la fecha y hora que se le señale, debiendo ser notificado el citatorio por un elemento de la policía.

Para el caso de que el presunto infractor no cumpla con el citatorio, el juez ordenará su presentación, la cual será ejecutada por un elemento de la policía; en opinión del autor de la presente tesis, se debe reformar el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, toda vez que no se contempla lo obsoleto de la norma, cuando el presunto infractor vive fuera de la circunscripción territorial del propio juzgado, esto cuando se trata de faltas administrativas flagrantes que no ameriten la presentación inmediata del infractor, basta con señalar el ejemplo de que si el infractor al que se le entrega el citatorio vive en el Estado de México, lo que prácticamente imposibilitaría la presentación.

⁶⁸ R.G.J.C.D.F. p. 21.

En tanto se inicia la audiencia, el juez ordenará que el presunto infractor sea ubicado en la sección que le corresponda, excepción hecha de las personas mayores de 65 años, las que deberán permanecer en la sala de audiencias, sin embargo no todos los juzgados cuentan con todas las secciones a que hace referencia el artículo 75 del Reglamento de la materia⁶⁹; cuyos espacios físicos son los siguientes:

I.- Sala de audiencias;

II.- Sección de personas citadas o presentadas;

III.- Sección de recuperación de personas en Estado de Ebriedad o intoxicadas;

IV.- Sección de menores;

V.- Sección Médica;

VI.- Área de seguridad; y

VII.- Oficinas administrativas.

Las secciones mencionadas en las fracciones II, III, IV, V y VI, contarán con departamentos separados para hombres y mujeres; con excepción de la sección señalada en la fracción VI, todas las demás secciones carecerán de rejas.

Por lo que hace a aquellas personas que por su estado físico o mental denoten peligrosidad o intención de evadirse del juzgado se les debe de tener en el área de seguridad hasta que se inicie la audiencia.

⁶⁹ R.G.J.C.D.F. p. 35.

Una de las disposiciones contenidas en el propio reglamento en las que se refleja la intención de que se respeten cabalmente los Derechos Humanos es la contenida en el artículo 26 del Reglamento de la materia que a la letra prescribe:

“Cuando el presunto infractor padezca alguna enfermedad mental, a consideración del médico del juzgado, el juez suspenderá el procedimiento y citará a las personas obligadas a la custodia del enfermo y, a falta de estos, lo remitirá al Ministerio Público o a las autoridades del Sector Salud que deban intervenir, a fin de que se proporcione la ayuda asistencial que se requiera en cada caso”.

Por lo que hace a los extranjeros una vez que es presentada ante el juez, estos deben acreditar su legal estancia en el país, en caso contrario el juez debe dar aviso a las autoridades migratorias sin perjuicio de que se continúe el procedimiento, siendo pertinente señalar que si estos no hablan español se les nombrara un traductor (dado el tiempo de sanciones existente, materialmente casi es imposible conseguir al traductor dentro del propio tiempo de la sanción).

Tratándose de menores de edad entre los 11 y menores de 18 años el juez deberá tomar las siguientes medidas correctivas:

1.- Tratándose de las infracciones previstas en las fracciones IX, XVI, XX y XXI del artículo 7º del presente Reglamento, el menor será remitido sin demora al Consejo Auxiliar, debiendo el juez informar a quienes ejercen la custodia o tutela; y citara a quien lo custodie o tutele y en presencia de éste, lo amonestará y reconvenirá en los términos del artículo 47 del presente Reglamento,

II.- En el caso del resto de las fracciones del citado artículo, el juez apercibiéndolo de que en caso de reincidencia, será inmediatamente remitido al Consejo Auxiliar.

En tanto acude quien lo custodie o tutele, el menor deberá permanecer en las oficinas del juzgado, en la sección respectiva.

Por su parte los artículos 30 y 31 reflejan la obligación de los jueces cívicos de salvaguardar las garantías individuales de los presuntos infractores, transcribiéndose a continuación los siguientes numerales:

Artículo 30.- Cuando comparezca el presunto infractor ante el juez, éste le informará del derecho que tiene a comunicarse con persona de su confianza que le asista y defienda.

Artículo 31.- Si el presunto infractor solicita comunicarse con persona que le asista y defienda, el juez suspenderá el procedimiento, dándole al efecto las facilidades necesarias y le concederá un plazo que no excederá de dos horas para que se presente el defensor o persona que le asista. En caso de que no cuente con defensor o persona de su confianza, se le nombrará un defensor de oficio.

Por lo que respecta al desahogo de la audiencia, se siguen las siguientes reglas:

A.- El procedimiento es oral y publico y solo por motivos graves a consideración del juez, será privado;

B.- Se debe de efectuar en forma rápida y expedita;

C.- El procedimiento se debe de sustanciar en una sola audiencia, sin embargo, cuando fuere necesaria la presentación de nuevas pruebas o no fuere posible en ese momento desahogar las aceptadas, el juez debe suspender la audiencia, fijando día y hora para su continuación, dejando en inmediata libertad al infractor y apercibiendo a las partes, que de no presentarse se harán acreedoras a alguna de las medidas de apremio contempladas por el reglamento.

D.- Cuando se trata de denuncias, como ya quedo estudiado, el juez girara el citatorio correspondiente para que el presunto infractor se presente en una hora y fecha determinada, por lo que al iniciar la audiencia debe verificar si las partes se encuentran presentes, verificando, por lo que hace a los ausentes, que hayan sido citados legalmente, en estos, casos la audiencia principiara con la lectura del escrito de denuncia si lo hubiere o la declaración del denunciante si estuviere presente, quien podrá ampliarla, cabe señalar que en la practica pocas veces en muy pocos juzgados o casi en ninguno se elabora la denuncia correspondiente, si no mas bien, únicamente, se procede a entregar los citatorios y por lo tanto existen verdaderos vicios procedimentales, dado que el acto de molestia no encuentra un verdadero soporte legal.

E.- En los casos de flagrancia que ameriten la presentación inmediata del presunto infractor, la audiencia se inicia con la declaración del elemento de la policía que hubiese practicado la detención y presentación o con la boleta de remisión respectiva, debiéndose justificar la detención y la presentación en ambos casos, al respecto, es de hacer ver que la falta de capacitación a los policía preventivos y el desconocimiento del contenido del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, conlleva a una serie de violaciones a las garantías individuales de los infractores, independientemente que, indebidamente el propio numeral, señala que en estos casos, se puede iniciar la audiencia con la boleta de remisión, lo que no permite al presunto infractor replicar al propio elemento de la policía preventiva su declaración, para que este a su vez, justifique su presentación.

F.- Por lo que toca a las infracciones flagrantes que no ameriten la presentación inmediata, la audiencia se inicia con la lectura de los datos contenidos en el citatorio que obra en poder del juez.

G.- Inmediatamente después de los supuestos anteriores, el juez debe conceder el uso de la palabra al presunto infractor para que este manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca pruebas por sí, por personas de su confianza o por medio del defensor pudiendo ofrecer cualquier elemento probatorio de descargo, para lo cual el juez tiene la facultad de aceptar o rechazar las pruebas ofrecidas de acuerdo a la legislación supletoria que en el caso que nos ocupa es el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

II.- El juez, esta facultado para girar orden de presentación en contra de aquellos presuntos infractores que fueron debidamente citados para la celebración de alguna audiencia y no concurrieran a la misma en rebeldía, y para el efecto de notificarle la resolución que se emitió en caso que resultare responsable.

DE LAS RESOLUCIONES

De conformidad al artículo 60 del reglamento de la materia, a los jueces cívicos les corresponde resolver la responsabilidad o no responsabilidad de los presuntos infractores que deberá de determinar una vez concluida la audiencia dado el procedimiento tan sumario que se lleva a cabo en los juzgado cívicos, examinando y valorando las pruebas presentadas debiendo fundar y motivar su determinación conforme al propio reglamento y demás ordenamientos aplicables, para lo cual, deberá tomar en cuenta la naturaleza y las consecuencias individuales de la infracción, esto cuando determine la responsabilidad del infractor , así como las condiciones en que esta se hubiese cometido, las circunstancias personales del infractor y los antecedentes de este, siendo importante hacer notar que resulta casi imposible conocer las circunstancias personales del infractor y los antecedentes de este, si volvemos a tomar en consideración lo sumario del procedimiento. En todo caso al resolver sobre la imposición de la sanción, el juez debe apercibir al infractor para que no reincida, haciéndole saber las consecuencias sociales y jurídicas de su conducta.

Una vez emitida la resolución , el juez tiene la obligación inmediata de notificarla personalmente al presunto infractor o infractores y al denunciante si lo

hubiere y estuviere presente; en mi opinión, tal situación, que esta contemplada por el artículo 48 del Reglamento de la materia, amerita reformas importantes, toda vez que si un ciudadano resulta no responsable de la infracción imputada no se le puede determinar como presunto infractor si no como no responsable, prueba de ello es que el artículo 49 del citado reglamento⁷⁰ dice:

“Si el presunto infractor resulta no ser responsable de la infracción imputada, el juez resolverá en ese sentido y le autorizará que se retire. Si resulta responsable, al notificarle la resolución, el juez informará que podrá elegir entre cubrir la multa o cumplir el arresto que le corresponda; si sólo estuviere en posibilidad de pagar parte de la multa, se le recibirá el pago parcial y el juez le permutará la diferencia por un arresto, en la proporción que corresponda a la parte no cubierta, subsistiendo esta posibilidad durante el tiempo de arresto del infractor”.

Una adecuación importante en el Reglamento vigente ya multicitado es en relación a las infracciones consistentes en orinar o defecar en lugares no autorizados, impedir o estorbar el uso de la vía pública y penetrar, en lugares públicos a zonas de acceso prohibido, sin la autorización correspondiente, en las cuales el juez puede otorgar al infractor un plazo hasta de 72 horas para el pago de la multa, siempre que no sea reincidente y se identifique con la documentación oficial, en el entendido de que si el infractor no paga la multa dentro del plazo concedido el juez librará orden de presentación en contra del infractor con el fin de que cubra su multa o bien cumpla con el arresto correspondiente⁷¹, encontrándonos de nueva

⁷⁰ R.G.J.C.D.F. p. 26.

⁷¹ Idem. Artículo 50, p. 27.

cuenta con la dificultad que tiene el juzgador de determinar si el infractor es reincidente y de lo ya antes comentado en el sentido de que, ¿que pasaría si una persona, por dar un ejemplo, viniera del Estado de Sinaloa a pasar dos días en la ciudad de México y se retirara en dicho plazo, de nueva cuenta al referido Estado de la República Mexicana?, ¿como pagaría este su multa?, dado que el numeral nos dice, que el juez tiene que librar orden de presentación, y en base a lo anterior de igual forma se requirieren reformas importantes.

Los jueces cívicos tiene como una de sus obligaciones la de informar a la Coordinación General Jurídica del Distrito Federal las resoluciones que pronuncien, a fin de que esta, con base en el sistema que establezca, le proporcione los datos y antecedentes del infractor para los efectos de la individualización de las sanciones.⁷²

Las persona a quienes se les ha impuesto una multa podrán interponer un juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; para este efecto el pago que se hubiere efectuado de la multa se entenderá hecho bajo protesta⁷³, resultando procedente preguntar, ¿valdría la pena a un obrero, jornalero o usafariado, que básicamente son sancionados con un día de su salario, jornal o ingreso diario, interponer el precitado juicio?, si tomamos en consideración que este a la larga les podría resultar mas oneroso.

⁷² R.G.J.C.D.F. Artículo 51 p. 27.

⁷³ Idem. Artículo 52. p. 27.

4.4 LA EFICACIA O INEFICACIA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE UN JUEZ CIVICO

En el mes de septiembre de 1995 y a efecto de desarrollar el presente inciso, me constituí en el Juzgado Noveno Cívico de la Delegación Política Miguel Hidalgo, entrevistando al Lic. Arturo Quizamán Fuentes, Juez Cívico del primer turno, a quien le comente el propósito de la realización del presente trabajo y una vez enterado del tema a tratar me contestó, que una de las principales preocupaciones del Gobierno Federal es la protección de los derechos humanos de la ciudadanía, para lo cual se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dependencia que mas sin embargo para que pueda funcionar en un cien por ciento y tener éxito es necesario que en sus actuaciones tenga plena independencia del gobierno, de los partidos políticos y otras organizaciones políticas, por lo que sus recomendaciones solo se pueden basar en las evidencias de los respectivos expedientes que supuestamente debe de ser apreciado en conciencia y nada mas.

Así mismo, recalco, que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, puede iniciar algún procedimiento para conocer si hay o no violación de derechos humanos a través de 2 caminos, esto es, de oficio o queja presentada ante la propia Comisión; y cuestionándole sobre la eficacia o ineficacia de la multitudada dependencia subrayó, que si bien es cierto que ésta es uno de los instrumentos que otorga el orden jurídico para la mejor defensa de los derechos humanos y que ha contrarrestando sensiblemente las violaciones a los procedimientos seguidos ante las diversas autoridades del Distrito Federal, conllevando reformas legislativas

sustanciales a ordenamientos básicos como lo son el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica, el Código Penal, el Código de Procedimientos Penales, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; promoviéndose iniciativas que nos llevarán a la creación de una nueva Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, también es cierto que de igual forma ha servido como defensa de infractores o delincuentes consuetudinarios, quienes constantemente pretenden intimidar a los funcionarios públicos, manifestándoles que los van a acusar ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos en caso de que éstos sean sancionados, no obstante que en muchas de las ocasiones no existen tales violaciones a las garantías constitucionales, gritándoles y entorpeciendo en todo momento la impartición de la justicia, y más aún denunciando sin causa justificada a los servidores públicos, quienes se ven sometidos al procedimiento contemplado en la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos o bien en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, siendo llamados a declarar y en ocasiones tratados como delincuentes, cuando la verdad lo único que hicieron fue cumplir con sus funciones, por lo que el precitado juzgador en materia de infracciones cívicas, consideró que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, debe ser una dependencia objetiva, y no de escritorio, se debe de implementar en cada una de las dependencias encargadas de impartir justicia, como es el caso de los Juzgados Cívicos y de las Agencias del Ministerio Público, módulos de la propia Comisión quienes deben ser meros observadores y testificar si efectivamente existe o no violaciones a las garantías constitucionales, sin que esto signifique que por tal motivo la multicitada dependencia resulte ineficaz, máxime que sería imposible que en todos los casos estuviera presente una persona de la Comisión, esto es, sería aberrante siquiera pensar que en cada patrulla de la Policía Preventiva o de la Policía Judicial existiera

un personal del multicitado organismo. Por otro lado, puntualizó, que se debe crear en forma definitiva una sola dependencia encargada de vigilar el buen funcionamiento de los organismos encargados de la impartición de justicia, toda vez, que existen un sin número de dependencias, que si bien es cierto, se coadyuvan y coordinan, también es cierto que mientras no estén presentes en el momento de la presentación del infractor o del delincuente ante los Juzgados Cívicos o Ministerio Público por dar un ejemplo, difícilmente podrán conocer la verdad de los hechos; dando como ejemplo que para la supervisión de los Juzgados Cívicos existen la Coordinación General Jurídica del Departamento del Distrito Federal, así como un Programa de Participación Social y Fomento de Cultura Cívica con sus colaboradores Comunitarios; la Asamblea de Representantes y la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos o la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, etc., sin que ninguna de estas se encuentre permanentemente en los propios locales que conforman los Juzgados Cívicos, no obstante lo anterior, como ya quedó debidamente precisado, la Comisión Nacional es una dependencia indispensable en la actualidad para contrarrestar tantas violaciones que de hecho existen en contra de la ciudadanía.

En base a lo anterior y a efecto de ilustrar debidamente el presente punto, se obtuvo información de notas periodísticas y de una Recomendación elaborada por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicada en la GACETA⁷⁴ de dicho órgano en agosto de 1995 de la cual solo transcribiremos algunos de los datos más importantes:

⁷⁴ GACETA. CDHDF. Agosto de 1995. 8/95, México D.F. p.p. 29 a 54.

RECOMENDACION 8/95

De la investigación realizada por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se desprende que Francisco Castillo Gómez, Juez Cívico Trigésimo tercero del Tercer turno, cometió con frecuencia, en el ejercicio de su cargo, actos de abuso contra presuntos infractores detenidos. Las agresiones fueron físicas y verbales, acentuándose contra personas que no podían oponer resistencia por estar bajo el influjo del alcohol o de las drogas. Tal circunstancia aunada a su pobreza e ignorancia extremas, impidió que los afectados denunciaran los hechos. Particularmente grave fue el maltrato infligido -golpes e insultos- a un menor enfermo mental.

Por esos motivos y porque el Juez Cívico no reúne los requisitos necesarios para ostentar ese cargo (solo cuenta con 23 años de edad y no posee la cédula correspondiente para ejercer la profesión de licenciado en Derecho, pues no ha concluido la carrera), la recomendación 8/95 de la CDHDF., solicita al jefe del Departamento del Distrito Federal, licenciado Oscar Espinosa Villarreal, la destitución del funcionario en cuestión y la investigación sobre la responsabilidad en que pudieron haber incurrido otros servidores públicos relacionados en el caso. Antecedentes de estos hechos que fueron derivados de una carta hecha por un médico legista del mismo juzgado cívico y que envió a la Unidad Departamental de Medicina Legal de la Dirección General de Servicios de Salud del Departamento del Distrito Federal, y que esta a su vez envió una queja de los doctores José Luis Duarte Acosta, Coordinador de Servicios Médicos de Apoyo y Juana Flores Morales, Jefa de la Unidad, a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el 11 de mayo

de 1995, acompañada de la carta del médico legista, en la cual denuncia al personal que labora en el tercer turno del juzgado cívico trigésimo tercero -integrado por Francisco Javier Castillo Gómez, Juez Cívico; Apolonio Fuentes Ambriz, Secretario, e Ignacio López Palma, guardia quienes constantemente violan los derechos humanos de las personas detenidas, especialmente de aquellas que se encuentran en estado de ebriedad o bajo el influjo de sustancias tóxicas, o que no están en posibilidad de denunciar el maltrato de que son objeto. Las violaciones van desde insultos y baños con agua helada, hasta golpes. Por lo cual, una vez analizados los hechos y evidencias la Comisión emitió al Jefe del Departamento del Distrito Federal, la siguiente "Recomendación:

PRIMERA.- Que se destituya inmediatamente a Francisco Javier Castillo Gómez como Juez Cívico, porque fue designado a pesar de que no cumple con los requisitos legales para ocupar el puesto.

SEGUNDA.- Que se investigue la responsabilidad en que pudieron haber incurrido los servidores públicos que intervinieron en la contratación de Francisco Javier Castillo Gómez como Juez Cívico, sin que cumpliera con los requisitos legales, y se les aplique la sanción administrativa que corresponda, en su caso, formular la denuncia penal que corresponda.

TERCERA.- Que, previo el procedimiento administrativo correspondiente, se formule la denuncia de hechos contra Francisco Javier Castillo Gómez por la comisión de conductas probablemente constitutivas de los delitos de falsedad en declaraciones ante autoridad distinta de la judicial, usurpación de profesión, abuso de autoridad y lesiones, en los términos que fueron señalados.

CUARTA.- Que previo el procedimiento administrativo correspondiente, se formule la denuncia de hechos contra Ignacio López Palma por la comisión de conductas probablemente constitutivas de los delitos de abuso de autoridad y lesiones, en los términos que arriba se precisaron.

QUINTA.- Que se instruya a todos los Jueces Cívicos del Distrito Federal, sobre el trato que debe darse a, y el procedimiento que debe seguirse con, los menores de edad y los enfermos mentales que sean remitidos a los juzgados como presuntos infractores.

SEXTA.- Que a la brevedad posible se integre y determine el procedimiento que se ha iniciado para determinar la responsabilidad administrativa en que hayan incurrido los policías preventivos Alejandro Avilés Osoorio, Ricardo Monroy Venegas, Facundo Díaz González y Jorge Ortega Flores, en la agresión sufrida por Raúl Hernández Espinosa y que, en su caso, se les apliquen las sanciones que correspondan, y se formule la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público.

SEPTIMA.- Que se realice el procedimiento correspondiente para determinar la responsabilidad administrativa en que probablemente incurrió el médico José de Jesús Cruz al expedir un certificado médico con datos falsos, en los términos señalados, y que, en su caso, se le apliquen las sanciones que procedan. Si resultara la comisión de alguna conducta probablemente constitutiva de delito, que se formule la denuncia correspondiente.

OCTAVA.- Que se lleve a cabo el procedimiento correspondiente para determinar la responsabilidad administrativa en que probablemente incurrieron la empleada del Hospital General del Xoco encargada de expedir los certificados médicos, quien hizo esperar excesivamente a Visitadores Adjuntos de esta Comisión

para atenderlos, y la otra empleada que instruyo a la primera para que deliberadamente los hiciera esperar mas de lo que ya habian esperado en exceso, y que, en su caso, se les apliquen las sanciones que resulten procedentes.”

Con el fin de lograr una justicia pronta y expedita, objetivo también de la actuación del Ombudsman; la Ley de la CDHDF, autoriza, siempre dentro del respeto a los derechos humanos, la conciliación entre las partes, sin tener que recurrir a la emisión de Recomendaciones, su arma mas poderosa y definitiva.

Sin embargo, el Reglamento Interno precisa en su capítulo IV, que esto debe hacerse escuchando al quejoso (artículo 90) y manteniéndolo informado del tramite conciliatorio hasta su conclusión (artículo 92), y sobre todo que no debe hacerse cuando se trata de violaciones a derechos humanos de alto rango, como la vida, la integridad fisica o psíquica y otras que se consideren especialmente graves por el numero de afectados o por sus posibles consecuencias (artículo 89).

Tal es el caso de la recomendación 8/95 dirigida al Jefe del Departamento del Distrito Federal, por lo probables delitos de abuso de autoridad y lesiones (torturas y extorsiones) en que han incurrido en varios casos como lo prueba la Comisión, el titular y el guardia del tercer turno del Juzgado Civico trigesimotercero -dependiente de la Coordinación General Jurídica del Distrito Federal-, Francisco Javier Castillo Gómez e Ignacio López Palma, respectivamente, así como la probable comisión de conductas probablemente constitutivas de los delitos de falsedad en declaraciones ante autoridad distinta de la judicial y usurpación de profesión por parte del primero; y por la responsabilidad

administrativa en que probablemente incurrieron dos empleadas del servicio de urgencias del Hospital General Xoco, al atender de manera negligente y majadera a los Visitadores Adjuntos de la propia Comisión, durante el proceso de averiguación de pruebas, y particularmente el médico José de Jesús Cruz, al expedir un certificado con datos falsos.

En la Recomendación se pide en primer lugar que se destituya inmediatamente a Francisco Javier Castillo Gómez como Juez Cívico, porque fue designado a pesar de que no cumple con los requisitos legales para ocupar el puesto: ser licenciado en derecho y haber cumplido cuando menos 25 años de edad, y a pesar de que el Juez ya dejó de asistir al Juzgado, la Comisión pide que se le destituya y finque responsabilidad penal.

Se pide sancionar administrativamente a los policías preventivos Alejandro Avilés Osorio, Ricardo Monroy Venegas, Facundo Díaz González y Jorge Ortega Flores, por la agresión sufrida el Sr. Raúl Hernández Espinosa, cuando era trasladado del Juzgado al Centro de Sanciones Administrativas "El Torito", y que en su caso, se les apliquen las sanciones que correspondan y se formule la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público.

Se pide también que se instruya a los Jueces Cívicos del Distrito Federal sobre el trato que debe darse a los menores de edad y enfermos mentales que les sean remitidos como presuntos infractores y el procedimiento que debe seguirse con ellos; al respecto fue emitida una circular N° 004/95 de fecha 27 de julio de 1995, y la cual se transcribe en su parte medular:

CC. JUECES CIVICOS DEL DISTRITO FEDERAL

PRESENTES

En atención a la recomendación formulada por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y con el objeto de salvaguardar la integridad física, la dignidad, y los derechos humanos y las garantías individuales de los menores de edad y los enfermos mentales que sean remitidos a los juzgados como presuntos infractores, me permito solicitarles que dentro del ámbito de su competencia y bajo su estricta responsabilidad, se observen cuidadosamente los procedimientos que establece en estos casos el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal y en especial se cumpla con las siguientes instrucciones:

1.- Cuando el médico del juzgado dictamine que el presunto infractor padece alguna enfermedad mental, deberá suspenderse el procedimiento respectivo y se citara, cuando ello sea posible a las personas que conforme a la ley se encuentren obligadas a la custodia del enfermo y en caso de que se desconozcan o no puedan ser citadas dichas personas, deberán remitirlo inmediatamente al Ministerio Público o a las autoridades competentes del Sector Salud que deben intervenir, a fin de que se le proporcione la ayuda asistencial que se requiera en cada caso, realizando para constancia las anotaciones que correspondan en los libros de gobierno y emitiendo los oficios que se requieran para tal efecto.

2.- En los casos en que el presunto infractor sea considerado como menor de edad en los términos de lo dispuesto por el artículo 4º del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, deberá de observarse el

procedimiento establecido en el Capítulo III del ordenamiento jurídico antes señalado, cuidando al momento de aplicar las medidas correctivas que correspondan a los menores responsables de la comisión de infracciones cívicas, las siguientes reglas:

a) Remitir sin demora al Consejo Auxiliar al menor infractor, en los casos previstos en las fracciones IX, XVI, XX y XXI del artículo 7 del citado Reglamento Gubernativo, debiendo informar de tal remisión a las personas que ejerzan la custodia o tutela del menor.

b) Tratándose del resto de las infracciones que establece el artículo 7 del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, deberán citar a las personas que conforme a la Ley ejerza la custodia o tutela del menor infractor y en presencia de dicha persona, se le amonestará y reconvendrá para que no reincida, haciéndole saber las consecuencias sociales y jurídicas de su conducta, apercibiéndolo de que en caso de reincidencia, será inmediatamente remitido al Consejo Auxiliar.

En tanto acude quien lo custodia o tutela, el menor deberá permanecer en las oficinas del juzgado, en la sección respectiva y por ningún motivo podrá ser trasladado a las áreas de seguridad.

La presente circular fue signada por el Director de Justicia Cívica Lic. Ricardo Evia Ramírez, con copia para los CC. Lic. Oscar Espinosa Villarreal, Jefe del Departamento del Distrito Federal; Dr. Luis de la Barrera Solorzano, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; Lic. Jaime Alvarez Soberanis, Coordinador General Jurídico del Departamento del Distrito Federal; Lic.

Ricardo Zamudio Méndez, Director General Jurídico y de Estudios Legislativos; y Lic. Alejandro Luna Ramos, Coordinador del Programa de Participación Social y fomento de la Cultura Cívica.

Pero lo más grave aún, no es la situación del titular de dicho Juzgado, sino la evidencia de que el señor Castillo Gómez comete frecuentemente en el ejercicio de su cargo actos de abuso contra los presuntos infractores que le son remitidos. Dichos actos contra los detenidos consisten en violencia física y verbal, amenazas, exigencias ilegales de dinero y maltratos. Tales abusos se acentúan en agravio de las personas que no pueden resistirlos porque están bajo el influjo del alcohol o de drogas, o que difícilmente pueden denunciarlos por sus condiciones de pobreza o ignorancia extremas.

Uno de esos casos es el del menor Virgilio González Cruz, de 15 años y, para colmo, con retraso mental moderado. Remitido por ejercer el comercio en el interior de las instalaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro, y por penetrar en zonas de acceso prohibido al público (sentado en la orilla del andén), declaró que fue golpeado por el custodio Ignacio López Palma, quien le dio una patada en los genitales, lo tomó del cuello impidiéndole respirar, lo abrazó por detrás y lo tiró al suelo, trató de obligarlo a meter la cabeza al excusado con heces, nuevamente lo tiro al suelo y en ese momento se lastimó el brazo izquierdo. Dijo también que el Juez, burlándose, le pegó en la cabeza y en la espalda con la mano abierta, con una cadena y con la macana que le dio un policía.

Por lo antes visto y estudiado podemos decir que la Comisión Nacional de Derechos Humanos es eficiente porque con su Reglamento Interno y su Ley logra complementar al derecho positivo mexicano, pero no es eficaz, toda vez que para considerarla como tal es necesario que exista personal de la propia Comisión en los Juzgados Cívicos para evitar abusos o malos tratos a los presuntos infractores y público en general por parte de la autoridad o servidor público en el momento mismo que se les atiende, porque en la realidad la mayoría de las personas que se encuentran intoxicadas por mencionar un ejemplo con alcohol o con solventes tóxicos, son agresivas, insultantes y prepotentes sin que de esto se de cuenta la Comisión.

Finalmente, cabe destacar que efectivamente como lo manifestó el Lic. Arturo Quizamán Fuentes, he presenciado diversas remisiones de la Policía Preventiva ante el Juez Noveno Cívico, percatándome que la ciudadanía que es remitida ante esta autoridad, actualmente abusa, al manifestar que se les están violando sus derechos humanos, cuando en realidad la misma ciudadanía desconoce las Leyes o Reglamentos que los gobiernan y que infringen por ignorancia o negligencia tratando de evadir su responsabilidad con ese argumento.

CONCLUSIONES

PRIMERA:

Los derechos humanos se integran por un conjunto de prerrogativas civiles, políticas y sociales universalmente aceptadas, que son inherentes a la persona física dotada de personalidad jurídica, cuyo respeto y salvaguarda se basa en el reconocimiento de la dignidad del Hombre y en la superioridad que el estado de Derecho ha demostrado tener sobre el poder, para la convivencia humana civilizada.

SEGUNDA:

En México, en lo referente a las Garantías Individuales, se agrupan parcialmente los privilegios que los instrumentos internacionales han declarado en favor de la persona humana, puesto que los derechos sociales y políticos a que se refieren los artículos 35 y 123 de la Constitución de la República, que forman parte de los derechos fundamentales del hombre, no se encuentran incluidos en este apartado; así, el objetivo primordial del Juicio de Amparo no es la protección de todos los derechos humanos.

TERCERA:

Es insostenible que absolutamente todos los derechos humanos se puedan llegar a contemplar positivamente, porque se caería en el absurdo de reconocer y respetar sólo aquéllos que se encontraren formalmente legislados.

CUARTA:

Internacionalmente se han establecido una serie de mecanismos destinados a la salvaguarda de los derechos humanos; el análisis histórico y el estudio de la legislación de Suecia, revelan la existencia de dos instituciones encargadas de éste objetivo, y de la supervisión de la administración pública: el Justitie Ombudsman, cuya designación se encuentra a cargo del Legislativo, y el Justitiekanster (canciller de justicia) que es designado por el Ejecutivo.

Existen varios tipos de Ombudsman en Suecia, como el Consumer Ombudsman o el Ombudsman Antitruts entre otros, sin embargo, la comunidad internacional utiliza el término Ombudsman para referirse al Justitie Ombudsman.

QUINTA:

La institución sueca, Ombudsman, se encomienda a uno o más servidores públicos doctos en Derecho de reconocido prestigio e integridad que son designados por el órgano legislativo de Estados representativos y Democráticos. Sus principales características son su Independencia, Naturaleza Apolítica, Accesibilidad y Ausencia de facultades coercitivas

Las resoluciones del Ombudsman no son vinculatorias, por lo cual no puede obligar a la autoridad responsable de la violación de derechos humanos a cumplirla, por lo que su fuerza radica en el apoyo que la opinión pública de a sus decisiones.

SIXTA:

El Ombudsman interviene en dos tipos de situaciones jurídicas: concretas, cuando de oficio o a petición de parte agraviada conoce de la conculcación de los derechos fundamentales por un acto arbitrario de la autoridad; y abstractas, cuando se encarga del estudio teórico del derecho positivo con el propósito de perfeccionarlo.

Las ventajas que ofrece el Ombudsman sobre otros mecanismos de defensa de los derechos humanos se finca en la rapidez procedimental, en que no se requiere la asesoría de un perito en derecho para acudir a dicha instancia, en ser una opción económica, y que la formulación de la queja no se sujeta a formas rígidas.

SEPTIMA:

Existe en México una gran preocupación de la sociedad y del gobierno por la protección y defensa de los derechos humanos, lo que motivó la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El órgano escandinavo encargado de la protección de los derechos fundamentales del hombre, ha sido imitado por México en la figura del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; sin embargo, al establecer como

facultad del Ejecutivo Federal la designación del titular de la Comisión, y al estar incluida dicha entidad en la administración pública, tanto a la luz del Decreto de Creación y del Reglamento Interno, como al amparo de la modificación constitucional del artículo 102 y ley orgánica consecuente, el Derecho Positivo Mexicano desvirtúa la naturaleza legislativa y el carácter apolítico de la institución Justitie Ombudsman, asemejándose más bien , al Justitie-kansler (Canciller de Justicia de Suecia).

OCTAVA:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, carece de una verdadera autonomía por encontrarse limitada de origen, es decir, por su misma naturaleza jurídica, por tanto es necesario reformar la Constitución y la ley secundaria para dotarla de una verdadera independencia.

NOVENA:

La iniciativa referente al apartado B del artículo 102 de la Constitución de la República, contempla la existencia de "Ombudsman" Federal y Estatal, pero se dota al primero de ellos de una facultad revisora sobre las resoluciones del segundo, con esto se afecta la "autoritas" inherente a todo Ombudsman, ya que se cuestiona la capacidad e imparcialidad y vulnera el prestigio de las entidades locales de derechos humanos. Asimismo, resulta incoherente establecer organismos de protección de los derechos humanos y prohibirles a estos conocer de casos de violación a los derechos políticos que internacionalmente son reconocidos como tales.

Por su parte, el proyecto de ley orgánica, en un planteamiento absurdo, reconoce "derechos humanos" a personas jurídico colectivas, que son ficciones del Derecho y no tienen naturaleza humana y por lo mismo carecen de dignidad, cuya protección es el objetivo de este tipo de derechos.

DECIMA:

El mecanismo de designación del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se soporta en el desequilibrio del ejercicio del poder que da vida al presidencialismo mexicano, igualar este procedimiento al utilizado para el nombramiento de los Ministros de la Suprema corte de Justicia, acarreará la politización del Ombudsman Mexicano y su deterioro cualitativo, tal y como ha sucedido, con el supremo órgano jurisdiccional.

DECIMA PRIMERA:

La inclusión Constitucional de la institución Justice Ombudsman en el Derecho Mexicano, requiere partir de tres premisas básicas: la naturaleza legislativa de la figura sueca, el presidencialismo y la participación de las corrientes políticas sobresalientes en la designación del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Ahora bien, el esquema que la Legislación Universitaria previene para la designación del Defensor de los Derechos Universitarios, bien puede adaptarse al plano nacional.

Por lo tanto, propongo que el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos debe ser designado por la Cámara de Diputados de entre una terna de tres candidatos integrada por el Presidente de la República conforme a los lineamientos que establezca el Congreso de la Unión en la ley orgánica respectiva.

Incluida la figura del Justice Ombudsman en la forma antes planteada, se combate la concentración de poder y se impulsa el sistema democrático y representativo a que se refiere el artículo 40 de nuestra Constitución Política.

DECIMA SEGUNDA:

El artículo 21 de nuestra Constitución Política, establece que es competencia de la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en una multa de uno a treinta días de salario mínimo o arresto de seis a treinta y seis horas como máximo.

Si el presunto infractor fuese jornalero, obrero o trabajador no asalariado, la multa máxima será el equivalente a un día de su jornal, salario o ingreso diario y tratándose de personas desempleadas o sin ingresos, la multa máxima será el equivalente a un día de salario mínimo.

DECIMA TERCERA:

Existe una preocupación por el alarmante aumento de la delincuencia en el Distrito Federal debido a la situación social, económica y política por la que atraviesa el país.

DECIMA CUARTA:

Con motivo de las grandes deficiencias de la conocida como Justicia de Barandilla; principalmente en su reglamentación, tanto en lo que corresponde al orden sustantivo y adjetivo de la materia como en lo relativo a su organización; motivó a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal a cesar la vigencia de la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno para el Distrito Federal de fecha 28 de diciembre de 1983 y que publicada hasta el 13 de enero de 1984 en el Diario Oficial de la Federación, y su Reglamento de fecha 9 de julio de 1985 y publicado el 10 del mismo mes y año en el Diario Oficial de la Federación, buscando con esto que existiera una adecuada y eficaz reglamentación, derogando todas aquellas disposiciones que no reflejaran la realidad social, obteniéndose de esta manera un sistema sobre infracciones que redundara en beneficio de la convivencia armónica de los ciudadanos del Distrito Federal, con la publicación del nuevo Reglamento de Justicia Cívica para el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993.

DECIMA QUINTA:

No obstante lo anterior, la realidad que se vive en los Juzgado Cívicos es muy diferente a los propósitos de la Asamblea de Representantes para el Distrito Federal, toda vez que el Reglamento actual básicamente es una extracción del reglamento que se derogó, y las nuevas disposiciones realmente no fueron discutidas con las personas encargadas de la aplicación del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica, como es el caso de las faltas administrativas en que el ordenamiento en cita establece que se debe dejar un citatorio por parte de la policía preventiva para que el presunto infractor se presente al juzgado cívico de la circunscripción territorial donde

se cometió la supuesta falta, artículo 7 fracciones II, IV, VII, VIII y XIII, toda vez que cuando el sujeto activo de la infracción tenga su domicilio fuera de la circunscripción territorial del Juzgado respectivo será básicamente imposible sancionarlo, máxime si su domicilio se encuentra fuera del Distrito Federal.

DECIMA SEXTA:

Así mismo se deben hacer las modificaciones correspondientes a los artículos relativos a los enfermos mentales y a los menores de edad; toda vez que con el nuevo reglamento se pretende sancionar a los niños de edades que van de los once a los trece años, lo cual realmente podría producir en los mismos un verdadero rencor contra la sociedad y las autoridades, dada su corta edad para poder ser considerados como imputables en la comisión de faltas administrativas, máxime que las sanciones correspondientes a las faltas del artículo 7 fracciones IX, XVI, XX y XXI, es la de ser enviados inmediatamente al Consejo Auxiliar para Menores, por lo que en mi opinión es que tratándose de menores infractores mayores de once y menores de catorce años deben ser puestos a disposición de las personas que ejerzan sobre estos la patria potestad, y si ser más enérgicos con los mayores de catorce y menores de dieciocho años.

DECIMA SEPTIMA:

Por lo que hace a la falta administrativa consistente en invitar a la prostitución o ejercerla, artículo 7 fracción XVI, materialmente es imposible actualmente el de sancionar a las personas que incurran en dicha falta, tal parece que lo que se esta protegiendo en México es la prostitución y no a las buenas costumbres toda vez que para poder sancionar a un infractor de dicha falta se requiere de una

queja por escrito que presenten al juez cívico además de presentarse para ratificar la misma, lo que en la realidad no se da, por el temor a las represalias de estos presuntos infractores.

DECIMA OCTAVA:

Se debe adecuar el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, por lo que hace a que el juez cívico puede otorgar al infractor un plazo hasta de 72 horas para el pago de la multa, siempre que no sea reincidente y se identifique con documentación oficial, en el entendido de que si el infractor no paga su multa dentro del plazo concedido, el juez librará orden de presentación con el fin de que cubra su multa o bien cubra el arresto correspondiente en virtud de que nuevamente nos encontramos con el problema de que si el infractor vive fuera del Distrito Federal prácticamente sería imposible hacerlo pagar la sanción que se le impusiera.

DECIMA NOVENA:

El gobierno del Distrito Federal, deberá vigilar a través de la dependencia correspondiente que los Juzgados Cívicos cuenten con el personal a que se hace referencia el artículo 59 del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica, con el objeto de que el trámite seguido ante estos sea eficaz y oportuno.

VIGESIMA:

Tomando en consideración que la Comisión Nacional de Derechos Humanos es una mera observadora y no puede tomar parte en los procedimientos seguidos ante las autoridades administrativas se debe de igual manera reformar el

artículo al que se hace referencia en el inciso anterior e incluir en una de sus fracciones a un defensor de oficio dado que en la realidad los mismos no existen.

VIGESIMA PRIMERA:

Así mismo se contempló la obligación por parte de los jueces cívicos, de vigilar dentro del ámbito de su competencia y bajo su más estricta responsabilidad respetar la dignidad y los derechos humanos y por tanto, impedirá todo maltrato o abuso físico o verbal, cualquier tipo de incomunicación, exacción o coacción moral en agravio de las personas presentadas o que comparezcan a los juzgados.

VIGESIMA SEGUNDA:

Sin embargo, si bien es cierto, que con la publicación del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica y con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se ha frenado un poco los abusos cometidos por las autoridades, es necesario que se deba crear una sola dependencia encargada de la supervisión y revisión de los Juzgados Cívicos, así como de ver que en estos no se violen las garantías constitucionales de las personas que se presentan a efectuar algún trámite administrativo o bien que son señalados como presuntos infractores, procurándose en las medidas de las posibilidades que exista un módulo de dicha dependencia en los locales que conforman los propios juzgados a fin de que efectivamente emita sus recomendaciones y se pueda sancionar a los funcionarios públicos que violen las garantías individuales, pero también es cierto que no todos los funcionarios públicos violan las garantías individuales de la ciudadanía, esto es, existen también en México funcionarios honrados con una gran vocación de servicio que no han sido tentados por la alarmante corrupción que aqueja a nuestro país, y que tales funcionarios en

ocasiones se ven sometidos a molestos procedimientos debido a falsas acusaciones por parte de la ciudadanía de supuestas violaciones a sus derechos humanos.

VIGESIMA TERCERA:

No obstante lo anterior y a fin de que exista un Reglamento eficaz, es necesario que el mismo se revise cuando menos una vez al año, y que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, logre en la actualidad complementar el Derecho Positivo Mexicano, pero no de manera cabal ya que como lo reconoce el Ombudsman capitalino, Luis de la Barrera Solórzano, en una entrevista que le hizo el periodista Roberto Villarreal de el periódico El Universal el 27 de julio de 1995, con respecto a la recomendación 8/95 y en la que manifestó "que es insuficiente el personal para atender todas la reclamaciones de la ciudadanía ya que solo cuenta con 36 Visitadores para una población estimada en casi 20 millones de habitantes", pero no por esto debe de calificarse de inútil, como quedo demostrado con la investigación de la misma recomendación 8/95 en la que los Visitadores y Visitadoras Adjuntas, así como el personal de la Comisión hicieron gala de una gran experiencia y dieron prueba de una dedicación y discreción extremas.

FUENTES DE INFORMACION

BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR Cuevas, Magdalena. El Defensor del Ciudadano (Ombudsman). Premio "Felipe Tena Ramírez". UNAM. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1991. 444 pp.
- BIDART Campos German J. Teoría General de los Derechos Humanos. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 120. México. 1989. 453 pp.
- BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 8a. ed. Editorial Porrúa, S.A., México. 1991. 1048 pp.
- _____ Las Garantías Individuales. 24a ed. Editorial Porrúa S.A., México. 1992. 788 pp.
- _____ El Juicio de Amparo. 30a. ed. Editorial Porrúa, S.A., México. 1992. 1088 pp.
- CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. 4a. de. Siglo XXI. México. 1984. 240 pp.
- _____ Derechos Humanos y Ombudsman. UNAM., Instituto de Investigaciones Jurídicas y Comisión Nacional de Derechos Humanos. 259 pp
- CASTRO, Juventino V. Hacia el Amparo Evolucionado. 4a ed. Editorial Porrúa, S.A., México. 1993. 144 pp.

- _____ . El Ombudsman y el Sistema Jurídico de México, en Experiencia del Ombudsman en la Actualidad. Memoria. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1992. 213 pp.
- FAIREN Guillen, Víctor. El Defensor del Pueblo. Ombudsman. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, España. 1986. 76 pp.
- FIX Zamudio, Héctor. La Constitución y su Defensa (Ponencia General), en la Constitución y su Defensa. UNAM., Dirección General de Publicaciones. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1984. pp 11-85.
- _____ y otros. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada). UNAM., Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1985. 358 pp.
- _____ . La Justicia Constitucional en el Ordenamiento Mexicano, en Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos. 1a. ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos.. 531 pp.
- _____ . Legislación Reciente sobre Derechos Humanos. Introducción al Ombudsman en el Ordenamiento Mexicano, en el Derecho Mexicano hacia la Modernidad. UNAM., Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1991. 198 pp.
- GARCIA Máñez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 39a. ed. Editorial Porrúa, S.A., México. 1988. 444 pp.
- GROS Espiel, Héctor. Estudios sobre Derechos Humanos. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Editorial Civitas, S.A., Madrid, España. 1988. 384 pp.
- HEIJLER, Herman. Teoría del Estado. 22a reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México. 1987. 341 pp.
- HERRENDORF, Daniel E. Teoría General de los Derechos Humanos. Compilación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1992. 303 pp.
- HOYOS Castañeda, Ilva Myriam. El Concepto de Persona y los Derechos Humanos. Universidad de la Sabana, Colombia. 1991. 206 pp.
- KELSEN, Hans. ¿Que es la teoría pura del Derecho?. Editorial Fontamara. México. 1991. 56 pp.
- MONROY Cabra, Marco Gerardo. Los Derechos Humanos. Editorial Temis. Colombia. 1980. 371 pp.

- NILSON, Per Erik. et. al. La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM, y la Situación del Ombudsman en Suecia. UNAM., México. 1986. 79 pp.
- PEREZ Luño, Antonio Enrique. Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución. 4a. ed. Editorial Tecnos, Madrid, España. 1991. 510 pp.
- RABASA Gamboa, Emilio. Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis Jurídico de la Ley de la CNDH., Dirección de Publicaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1992. p.32.
- RODRIGUEZ y Rodriguez, Jesús. Estudios sobre Derechos Humanos, Aspectos Nacionales e Internacionales. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1990. 228 pp.
- ROWAT, C. Donald. El Ombudsman, el Defensor del Ciudadano. Trad. de Eduardo L. Suárez. Fondo de Cultura Económica. México. 1973. 327 pp.
- TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 24a ed. Editorial Porrúa, S.A., México. 1990. 651 pp.
- _____ . Leyes Fundamentales de México (1808-1991). 16a ed. Editorial Porrúa, S.A., México. 1991. 1102 pp.
- TERRAZAS, Carlos R. Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México. Editorial Porrúa S.A., México. 1991. 167 pp.
- VENEGAS Alvarez, Sonia. Origen y Devenir del Ombudsman. ¿Una institución encomiable?. UNAM., Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1988. 150 pp.
- VILLORO Toranzo, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. 7a. ed. Editorial Porrúa, S.A., México. 1987. 506 pp.
- _____ . Lecciones de Filosofía del Derecho. Editorial Porrúa, S.A., México. 1984. 538 pp.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (5 de febrero de 1917) Colección Porrúa. México. 1995. 140 pp. Modificada por últimas veces según decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 20 de agosto de,

3 de septiembre y 25 de octubre de 1993, 19 de abril, 1 de julio, 31 de diciembre de 1994, y 2 de marzo de 1995.

- Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación 6 de junio de 1990.
- Decreto por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación 28 de enero de 1992.
- Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios. Aprobado por el Consejo Universitario el 29 de mayo de 1985.
- Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación 22 de junio de 1993.
- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Diario Oficial de la Federación 29 de junio de 1992.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976.
- Ley Orgánica de la Asamblea de representantes del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal 4 de abril de 1995.
- Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno para el Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación 13 de enero de 1984.
- Legislación Universitaria. Universidad Nacional Autónoma de México 1991.
- Reglamento de la Defensoría de los Derechos Universitarios. Aprobada por el Consejo Universitario en su sesión del 30 de julio de 1986, y publicada en la Gaceta de la UNAM., el 11 de agosto de 1986.
- Reglamento de la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno para el Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación 10 de julio de 1985.
- Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación 27 de julio de 1993.

- Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación 16 de diciembre de 1993.
- Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Diario Oficial de la Federación 1 de agosto de 1990.
- Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Diario Oficial de la Federación 12 de noviembre de 1992

REVISTAS

- CARPIZO, Jorge. Los Derechos Humanos. Revista Jurídica de Petróleos Mexicanos. (Cd. de México. Nov.-Dic., 1991. Núms. 41- 42). pp. 20-25.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. GACETA. Recomendación 8/95. (Ciudad de México, agosto de 1995). pp. 29-45.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. GACETA. Informe especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a la opinión pública, del 25 de septiembre de 1991. (Ciudad de México, Octubre de 1991. 91/15). pp. 11-38.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. GACETA. Anteproyecto de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.(Ciudad de México, noviembre de 1991, 91/16). pp. 27-42.
- Proceso. En México, la Tortura sigue; los torturadores impunes; la CNDH. limitada, (Ciudad de México, julio de 1992). pp. 28-29.
- Proceso. La Tortura en México persiste y se institucionaliza, con todo y la CNDH. (Ciudad de México, junio de 1992). pp. 28-29.

NOTAS PERIODISTICAS

- "Elevar a rango Constitucional a la CNDH.", Adolfo Aguilar Zinser, (El Financiero, pag. 58). 16 de diciembre de 1991.
- "Hay autoridades que reinciden en vez de colaborar: Carpizo", Mario Peralta, (Excélsior primera plana, y continúa en la pag. 10). 5 de diciembre de 1991.

- "Iniciativa Constitucional para elevar a rango Constitucional a la Comisión Nacional de Derechos Humanos", (La Jornada, pag. 20), 21 de noviembre de 1991.
- "Reforma Constitucional y Derechos Humanos", Miguel Concha Malo, (La Jornada, 8vo Aniversario). 3 de octubre de 1992.
- "Resultados Tangibles de la Comisión Nacional de Derechos Humanos", Emilio O Rabaza, (Excélsior, primera plana y continúa en la pag. 14), 19 de octubre de 1991.