

160
207



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN**

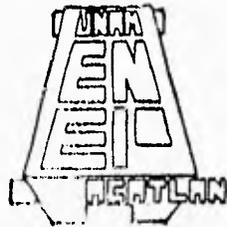
DIVISION DE CIENCIAS JURIDICAS

EL OMBUDSMAN Y LA EQUIDAD

TESIS PROFESIONAL

**QUE PRESENTA
ANNE LICE HERNANDEZ ALBA
PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

ASESOR: LIC. RICARDO GALLART



MEXICO, D.F.



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICO ESTA TESIS A:

A Dios, amoroso y sabio guía, así como protector de mi persona. Principio y fin de todos mis actos.

A mi Universidad y con especial cariño a la ENEP Acatlán, brillante forjadora de profesionistas, que me señaló la brecha de un camino en el que habré de continuar.

A mis padres, porque este trabajo es más de ellos que mío, ya que sin su apoyo y amor esta Tesis no existiría. Muchas gracias por todo.

A mis hermanos, Gaby y Paco, impulso y gran compromiso para esforzarme por cada día ser una mejor persona y profesionista.

A mis abuelitos, Mary, Maty y Chucho por los invaluable consejos que siempre me han dado. Por ustedes hoy estoy aquí.

Con especial cariño a mi segunda madre, mi
madrina **Mary**, a mi padrino y primos por todo
el amor que siempre me han brindado.

A todos mis tíos y **primos** por darme ese calor
de familia tan necesario para sentirme amada.

A todas mis amigas y amigos por compartir junto
conmigo tanto dichas como desdichas; y con especial
afecto a: **Naney Torres Nava, Minerva Adriana
Segoviano Ibarra, Mairiel Fajardo Sainz, Ana Sofía
Medrano Meneses, Leticia De Eguiluz Galindo,
Evelia Ramírez Torres, Mónica Calderón+, José Javier
Hernández Torres, Verónica Patiño Sosa, Elizabeth
García Luna** y a mis compadres **Ángeles y Eduardo**, por
contar con ellos cada vez que los necesité.

Con mucho amor a la **Licenciada Laura Gurza Jaidar**,
porque además de contar con el mejor de los ejemplos
a seguir, encontré a la mejor amiga que pude tener.
Gracias por un sin fin de apoyos y consejos que recibí,
y que espero seguir recibiendo. Te quiero mucho Gurzy.

Al **Licenciado Ivan Castro Peláez**, hombre de grandes
cualidades, mi amoroso y fiel compañero, quien me enseña
día con día a recibir la vida con una sonrisa y optimismo.
A quien uno mi lucha en la tarea de crecer con la más útil
herramienta, el amor.

A mis **profesores**, sobresalientes catedráticos que me ayudaron a formar un criterio jurídico indispensable en el desempeño de mi profesión.

A mi madrina de generación, **Ministra, Licenciada Olga del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**, mujer de lucha y de éxitos cosechados y sin duda, un ejemplo a seguir en la vida profesional. Para ella, mis más amplios respetos.

A la **Comisión Nacional de Derechos Humanos**, mi escuela, forjadora de luchas incansables por la defensa de los derechos del hombre, quien deja huella imborrable en mi vida, no sólo profesional, al mostrarme la crueldad a que puede llegar el ser humano y el combate a ella por el camino de la constancia y el convencimiento racional.

*Si la pobreza de mi ingenio,
mi escasa experiencia de las
cosas presentes y las
incompletas noticias, hacen
esta tentativa defectuosa y no
de grande utilidad, al menos
enseñaré el camino a alguno
que con más talento,
instrucción y visión, realice
lo que ahora intento, por lo
cual si no consigo elogio
tampoco mereceré censura.*

Nicolás Maquiavelo

EL OMBUDSMAN Y LA EQUIDAD

OBJETIVO	7
INTRODUCCIÓN	8

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO 1 "ESTUDIO DE DERECHO COMPARADO SOBRE LA EQUIDAD"

1.1 LA CERTEZA DEL DERECHO	12
1.2 LA EQUIDAD	13
1.3 ESTUDIO DE DERECHO COMPARADO SOBRE EL <i>OMBUDSMAN</i>	17
1.3.1 AUTORIDAD QUE LO NOMBRA	19
1.3.2 COMPETENCIA	19
1.3.2.1 MATERIA ESPECIALIZADA	19
1.3.2.2 POR EL ÁMBITO DE COMPETENCIA TERRITORIAL	21
1.3.3 COMPARACIÓN DE LOS <i>OMBUDSMEN</i>	22
1.3.3.1 EL NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN	22
1.3.3.2 LOS REQUISITOS PARA SER <i>OMBUDSMAN</i>	23
1.3.3.3 AUTORIDAD QUE LOS NOMBRA O ELIGE	23
1.3.3.4 COMPETENCIA	23
1.3.3.5 PERSONAL DE LA INSTITUCIÓN	25
1.3.3.6 ESTUDIO COMPARATIVO DEL TIPO DE VIOLACIONES	31

CAPÍTULO 2 "LA EQUIDAD EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"

2.1 LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA ES MÁS UNA RESPONSABILIDAD PRESIDENCIAL QUE DEL PODER JUDICIAL EN MÉXICO	37
2.2 REFORMA CONSTITUCIONAL Y ESTADO DE DERECHO	38
2.3 EL INMENSO PODER DE NOMBRAMIENTO DEL PRESIDENTE	41
2.4 LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS: OTRA NUEVA TAREA PARA EL EJECUTIVO	42
2.4.1 INFORME ANUAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS QUE COMPRENDE DE MAYO DE 1994 A MAYO DE 1995	43
2.4.1.1 CONSIDERACIÓN SOBRE LAS QUEJAS POR TORTURA	45
2.4.1.2 AUTORIDADES PRESUNTAMENTE RESPONSABLES DE VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS	46
2.4.1.3 PROGRAMA DE QUEJAS	46
2.4.1.4 QUEJAS RECIBIDAS DEL 26 DE MAYO DE 1994 AL 25 DE MAYO DE 1995	46

2.5 ¿PROCURACIÓN O DILACIÓN DE LA JUSTICIA?	50
---	----

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO 1 "EL OMBUDSMAN Y LA EQUIDAD"

1.1 EL OMBUDSMAN	52
1.1.1 DEFINICIÓN	52
1.1.2 ANTECEDENTES	53
1.1.3 CARACTERÍSTICAS	58
1.1.3.1 CARACTERÍSTICAS ESENCIALES	60

CAPÍTULO 2 "¿QUÉ SON LOS DERECHOS HUMANOS?"

2.1 DEFINICIÓN	64
2.2 ANTECEDENTES	64
2.3 CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS	67
2.4 LA FILOSOFÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS	67
2.5 EL DERECHO DE LOS DERECHOS HUMANOS	68
2.6 LAS DISCIPLINAS DE LOS DERECHOS HUMANOS	68
2.7 LA POLÍTICA DE LOS DERECHOS HUMANOS	68
2.8 LAS ENERGÍAS INFORMALES EN POS DE LOS DERECHOS HUMANOS	68
2.9 LAS CONDUCTAS POLÍTICAS INTERNACIONALES	68
2.10 TENDENCIAS ACTUALES DE LOS DERECHOS HUMANOS	69

CAPÍTULO 3 "INSTRUMENTOS INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS HUMANOS"

3.1 LA CARTA DE LA O.N.U. Y LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE DE 1948	73
3.1.1 LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS NACIONES UNIDAS	73
3.1.2 LA CARTA DE LA O.N.U.	74
3.1.3 LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS DE 1948	75
3.1.4 LOS PACTOS INTERNACIONALES	75
3.1.4.1 EL PACTO DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS	76
3.1.4.2 EL PACTO DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES	77
3.2 LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (O.I.T.) Y LOS DERECHOS HUMANOS	78
3.3 LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO) Y LOS DERECHOS HUMANOS	79
3.4 LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (O.M.S.) Y LOS DERECHOS HUMANOS	81
3.5 LAS CONVENCIONES ESPECIALES DE NACIONES	

UNIDAS SOBRE DERECHOS HUMANOS	81
3.5.1 GENOCIDIO	81
3.5.2 NIÑOS	82
3.5.3 TRABAJADORES	82
3.5.4 REFUGIADOS Y APÁTRIDAS	82
3.5.5 CRÍMENES DE GUERRA Y RACIALES	82
3.5.6 MUJERES	82
3.5.7 ASILO TERRITORIAL	83
3.5.8 DERECHO HUMANITARIO	83
3.6 LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA	83
3.6.1 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS	83
3.6.2 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS	83
3.6.3 INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS	84
3.7 INSTRUMENTOS INTERNACIONALES BÁSICOS DE DERECHOS HUMANOS	85
3.7.1 DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE	85
3.7.2 DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS	87
3.7.3 CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER	89
3.7.4 CONVENCIÓN CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES	90
3.7.5 CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y SUS FAMILIARES	92
CAPÍTULO 4. "LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS"	
4.1 ANTECEDENTES E HISTORIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	96
4.1.1 LEY DE PROCURADURÍA DE POBRES DE SAN LUIS POTOSÍ	96
4.1.2 DIRECCIÓN PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS	96
4.1.3 PROCURADURÍA DE VECINOS	96
4.1.4 DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO	96
4.1.5 PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DEL INDÍGENA EN OAXACA	98
4.1.6 PROCURADURÍA SOCIAL DE LA MONTAÑA EN GUERRERO	99
4.1.7 PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES	100
4.1.8 DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS DE VECINOS	102
4.1.9 PROCURADURÍA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL	102

4.1.10 DIRECCIÓN GENERAL DE DERECHOS HUMANOS DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	102
4.1.11 COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS	102
4.2 LA CONSTITUCIÓN MEXICANA Y LOS DERECHOS HUMANOS	103
4.2.1 DIFERENCIA ENTRE LOS DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES	104
4.2.2 PRIMERA CARTA QUE INCORPORA LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES	105
4.2.3 EL JUICIO DE GARANTÍAS O JUICIO DE AMPARO	106
4.3 LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	109
4.3.1 SU UBICACIÓN CONSTITUCIONAL	117
4.3.2 DIFERENCIAS DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS CON EL DECRETO	118
4.3.2.1 ADSCRIPCIÓN ADMINISTRATIVA	119
4.3.2.2 ALCANCE	119
4.3.2.3 INTEGRACIÓN	119
4.3.2.4 NOMBRAMIENTOS PRINCIPALES	120
4.3.2.5 PROCEDIMIENTO	120
4.3.2.6 OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES DE LAS AUTORIDADES	120
4.4 REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	120
4.5 INCOMPETENCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	122
4.6 PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	123
4.6.1 LOS RECURSOS	129
4.6.2 CASO CONCRETO	130
4.7 RESOLUCIONES EMITIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	136
4.7.1 LA RECOMENDACIÓN	136
4.7.2 LA AMIGABLE CONCILIACIÓN	142
4.7.2.1 NORMAS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO DE AMIGABLE CONCILIACIÓN	145
4.7.2.2 SEGUIMIENTO Y LUCIA CONTRA LA IMPUNIDAD	148
4.7.2.3 CASOS CONCRETOS DE FORMALIZACIONES DE AMIGABLE CONCILIACIÓN	150

**CAPÍTULO 5. "ANÁLISIS Y CRÍTICA AL ARTÍCULO 44 DE LA LEY DE LA
COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS".**

CONCLUSIONES	171
BIBLIOGRAFÍA	173

OBJETIVO:

HACER UN ANÁLISIS Y CRÍTICA AL ARTÍCULO 44 DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, HACIENDO UN ESTUDIO SOBRE LA APLICACIÓN DE LA EQUIDAD Y LA JUSTICIA EN LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR ESTE ORGANISMO NACIONAL.

INTRODUCCIÓN

A primera vista parece que al nombrarse la equidad se emite un concepto claro y fácilmente accesible a todos. De un modo espontáneo y natural viene a la mente la idea de algo suave, moral, humano, justo, en oposición a órdenes, afirmaciones o sentimientos de carácter excesivamente duro y rigorista. Ello no obsta a que tal concepto, trasladado al campo jurídico, haya dado lugar a interminables discusiones, llenas de vaguedades, de que es difícil, sino imposible, deducir un criterio seguro.

Que los derechos fueran siempre humanos, que la convivencia se pareciera a una práctica civilizada, sería, en rigor, todo un detalle. La discusión es sin límites, porque importa una paradoja; aunque los derechos son siempre humanos, no hay nada más inhumano que la necesidad de declararlos. "No mates" sigue siendo una recomendación dura de hacer, porque recuerda al sugestivo promotor de la vida que su interlocutor es una bestia.

Quisiera que se hallara en este trabajo de tesis, un desarrollo de temas conexos: Derecho Internacional, Derecho Político, Constitucional y Social, y los Derechos de la Libertad vistos desde la torre orbicular de los Derechos Humanos, construcción que en la actualidad pretende cerrar por encima y por completo el edificio de la ciencia jurídica positiva.

La historia del Brahma registra dos hechos importantes para nosotros sobre Derechos Humanos. El primero, cuando al Buda le fue dado ver la causa de toda la existencia en un acto único e intransferible, y decidió la desposesión y la gloria y quiso meditar bajo la higuera, el demonio le lanzó piedras, dardos, flechas, gnomos y bestias. Cuando estos objetos y seres llegaban hasta el Buda, se convertían en flores: es menester convertir las armas del enemigo en ventajas. Es toda la tarea. Hay que quererla toda.

Así vemos que hoy en día hay diversas clases de *Ombudsman*. Casi cincuenta países han aceptado esta figura. Existen características esenciales de la institución como son su autonomía, antiburocratismo, flexibilidad y que sus Recomendaciones no vinculan a la autoridad, pero cada país va dándole a la institución contornos propios de acuerdo con su tradición, realidad y orden jurídico. Es decir, no se puede copiar textualmente al *Ombudsman* de otro país con la sola condición de que realmente se desee que actúe dentro de ese régimen democrático y que se garantice su independencia funcional.

Específicamente en México, cuando se creó esta institución, había un gran escepticismo respecto a ella, principalmente por su desconocimiento. Entonces se le quiso vincular con personajes que son conocidos y respetados en México por su trayectoria, obra e independencia. Por ello se creó un Consejo, integrado por diez personajes de las más diversas ideologías y profesiones para que discutieran los lineamientos generales de acción y casos concretos.

El análisis que realiza el *Ombudsman* de cada caso no sólo será desde el punto de vista legal, sino también desde el de la justicia, la equidad, los principios de coexistencia social y la conducta que deben seguir los funcionarios públicos.

Es el principio de justicia el que debe guiar al *Ombudsman*, para que éste pueda actuar *motu proprio*, en casi todos los países.

El *Ombudsman* no es un órgano de primera instancia. Sólo debe actuar cuando la autoridad competente no cumple o cumple mal con sus obligaciones. En esto se debe ser muy cuidadoso. El *Ombudsman* no puede suplir o substituir a la autoridad invadiendo las funciones de ésta, sino que su actividad y esfera de acción es la de controlar los actos del funcionario público.

La labor del *Ombudsman* tiene también una función preventiva, ya que sus Recomendaciones, informes y documentos tienen una influencia educativa para los funcionarios públicos y para la sociedad en general. Su actividad debe tener un impacto en el mejor funcionamiento de la administración pública.

Violaciones a Derechos Humanos las habrá probablemente mientras el hombre viva en este planeta, porque es un ser complejo, capaz, por un lado, de actos heroicos y de bondad infinita, y por el otro, de grandes atrocidades, alimentadas de pasiones incomprensibles y abismos internos. Lo importante es que si un funcionario público viola los Derechos Humanos de un gobernado, a aquél se le aplique la Ley, y que, de acuerdo con el Derecho, esa violación no quede impune porque si por desgracia la impunidad triunfa en uno u otro caso, los funcionarios públicos sentirán que tienen manos libres para cometer arbitrariedades. En cambio, la aplicación de la Ley para impedir la impunidad tiene efectos multiplicadores y es una advertencia para todo funcionario público.

Una buena parte del futuro de los Derechos Humanos se encuentra en el conocimiento, la educación y la cultura sobre ellos. Por tanto, hay que instrumentar campañas para mejorar la educación sobre los Derechos Humanos, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados.

Sin embargo, pensemos sólo en que uno de los pueblos más educados y cultos del orbe, el alemán, cometió durante el nazismo algunas de las violaciones masivas de los Derechos Humanos más horribles de toda la historia de la humanidad. En consecuencia, la sola cultura y la educación no son suficientes para asegurar una apropiada protección de los Derechos Humanos. Es indispensable la formación de una cultura de respeto a la dignidad humana, aunada a la aplicación de la Ley y a la lucha contra la impunidad. Cuando internamente ni estos principios ni estas leyes pueden parar su violación, entonces adquiere singular importancia el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Me gustaría finalizar esta introducción con las palabras del Dr. Jorge Carpizo respecto al *Ombudsman*:

“ Uno de los valores más queridos para el ser humano es la realización de la justicia. Que este valor impregne todos los actos del Congreso. Que este valor, que es parte indispensable del trabajo del Ombudsman, guíe siempre nuestros actos. Que todos juntos, con nuestros esfuerzos y voluntades, hagamos que la justicia, principio y fin del quehacer humano, brille y se fortalezca en nuestros respectivos países. Justicia como meta y al servicio de las personas. Justicia que perfeccione el orden jurídico y haga resplandecer el cumplimiento y la protección real de los Derechos Humanos ”.

Sirva pues este trabajo, como muestra del inicio en la lucha de uno más, por ayudar en tan difícil tarea.

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO 1

ESTUDIO DE DERECHO COMPARADO SOBRE LA EQUIDAD

De la equidad, concepto que proviene del latín *aequitas-atis*, igualdad de ánimo, podemos encontrar el antecedente histórico directo de su concepto en Aristóteles, quien habla de la Epiqueya como la prudente adaptación de la Ley general, a fin de aplicarla al caso concreto. La equidad era para Aristóteles, en sí, una forma de la justicia.

Así vemos que la distinción entre equidad y justicia según el concepto aristotélico, fue formulada por el estagirita en su obra "Moral a Nicómaco" y así decía:

"...la equidad y la justicia son en el fondo lo mismo, la sola distinción es que la justicia es una corrección afortunada de la Ley, porque ésta última es general, en cambio la equidad es mejor porque toma en cuenta las circunstancias particulares del caso concreto ... lo equitativo, siendo lo justo no es lo justo legal, sino que es una dichosa rectificación de la justicia rigurosamente legal. ... La ley por esto no es menos buena, la falta no está en ella; tampoco está en el legislador que dicta la Ley; esta por entero en la naturaleza misma, la condición de todas las cosas prácticas."¹

El propio Aristóteles comparaba la equidad con la célebre regla de Lesbos, que por estar hecha de un material fluctuante se acomodaba perfectamente a las sinuosidades del terreno.

Santo Tomás de Aquino compara al legislador con el jefe, cuya prudencia es la de un arquitecto que concibe el plan de conjunto y determina la tarea de los obreros. La prudencia del juzgador al aplicar la equidad, por su parte, es la de los artesanos que toman en cuenta en la ejecución de la obra una serie de detalles o circunstancias concretamente dándole las soluciones adecuadas las que no deben desentonar con la construcción en general.

Por último, viene a colación la interesante cita que hace el maestro Alfonso Trueba Olivares en su obra "Defensa de los Jueces" quien señala: "... El mejor juez no es ni el que condena ni el que absuelve mayor número de reos, sino el que absuelve al inocente y condena al culpable, y lo condena según el grado comprobado de su culpa..."²

1.1 LA CERTEZA DEL DERECHO. Para introducirnos al tema de la equidad, hablaré primeramente acerca de la certeza del Derecho ya que su actitud en general es muy similar a la de la equidad.

En este orden de ideas, vemos que la literatura de la tradición del Derecho hace gran hincapié en la importancia de la certeza del mismo Derecho. Por supuesto, "la certeza es uno de los objetivos de todos los sistemas legales, pero en la tradición del Derecho ha llegado a ser una especie de valor supremo, un dogma indiscutible, una meta

¹ Aristóteles. "Moral a Nicómaco", Volumen III/VIII, de la Colección Austral. Editorial Espasa-Calpe. Argentina S.A. Buenos Aires. p. 44

² Trueba Olivares, Alfonso. "Defensa de los Jueces". Editorial Jus. México, 1960. p.28.

fundamental³. La mayoría de los juristas reconocería que hay algunos valores en conflicto cuya preservación podría requerir cierto sacrificio de la certeza, pero esta cuestión no suele discutirse en tales términos. En el mundo del Derecho este siempre es un buen argumento contra la propuesta de un cambio del proceso legal que reduciría la certeza del Derecho. En la Italia de Mussolini, por ejemplo, los juristas pudieron resistirse, en nombre de la certeza de la Ley, a los intentos de los fascistas por convertir la Ley en un instrumento del Estado Totalitario. Tras la caída del Fascismo y el establecimiento de la República, otros juristas se opusieron a reformas convenientes del sistema legal italiano, de nuevo en aras de la certeza. Es un valor abstracto. Como la reina del ajedrez, puede moverse en todas direcciones.

El ideal de la certeza se ha usado para diversos propósitos, pero su aplicación más importante es un reflejo de la desconfianza de los jueces. Se prohíbe a los jueces que aborden el Derecho en aras de la misma. La legislación debe ser clara, completa y coherente en aras de la certeza. El proceso de interpretación y aplicación del Derecho debe ser lo más automático posible, de nuevo en aras de la certeza. Así, el hincapié en la certeza expresa el deseo de hacer el Derecho a prueba de los jueces.

La certeza legal se reconoce también como algo deseable en la tradición del Derecho Común, pero hay tres grandes diferencias:

- La certeza suele discutirse en términos más funcionales, y no se eleva al nivel del dogma. Se reconoce que, en la medida de lo posible, los individuos deben conocer la naturaleza de sus derechos y obligaciones y deben ser capaces de planear sus acciones con alguna confianza acerca de las consecuencias legales; pero también se reconoce ampliamente que la certeza tiene ciertas limitaciones.
- La certeza se logra en el Derecho Común otorgando la fuerza de la Ley a las decisiones judiciales, algo teóricamente prohibido en el Derecho. La acumulación de decisiones judiciales a través del tiempo, en una jurisdicción, provee una variedad de ejemplos concretos, detallados, de las reglas legales en operación. Estas decisiones, aunadas a las indicaciones de las propias reglas, tienden a aportar mayor certeza acerca del derecho que las meras indicaciones legislativas de las reglas.
- En el mundo del Derecho Común (sobre todo en los Estados Unidos) se reconoce generalmente que la certeza es sólo uno de varios valores legales, los que a veces entran en conflicto entre sí. La certeza implica con frecuencia la rigidez; es posible que el Derecho, seguro resulte difícil de moldear en respuesta al cambio de las circunstancias o de ajustar a los requerimientos de un caso particular.

1.2 LA EQUIDAD. Existe la misma actitud general acerca de la equidad. En su sentido general, la equidad se refiere a " la facultad que tiene el juez para mitigar la dureza de la aplicación estricta de un estatuto, o para asignar la propiedad o la responsabilidad de acuerdo con los hechos del caso individual "⁴. En otras palabras, la equidad es un

³ Merryman, John Henry. "La Tradición Jurídica Romanocanónica". Fondo de Cultura Económica. México, 1993. p.96.

⁴ Idem. p. 98.

otorgamiento limitado de facultades a la autoridad para que aplique los principios de la justicia en la resolución de una disputa presentada ante ella. Es un reconocimiento de que las reglas, como las que suelen encontrarse en los estatutos, funcionan a veces de manera dura o inadecuada, y que algunos problemas son tan complejos que la legislatura no puede prever las consecuencias de todas las permutaciones posibles de los hechos. Cuando están involucradas estas clases de problemas, se cree que es preferible dejar el asunto en manos de quien conoce el caso, para que tome una decisión acorde con los principios de la equidad. La equidad es así, la justicia del caso individual. Implica claramente el otorgamiento de una facultad discrecional al juez. Facultad con la que también cuenta la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el artículo 44 de su Ley.

En la teoría jurídica se ha asumido la postura de que los jueces no tienen ninguna facultad equitativa inherente. De tiempo en tiempo podrán recibir autoridad para usar la equidad en la resolución de un caso, pero este otorgamiento de poder se hará expresamente y se circunscribirá con cuidado en un estatuto promulgado por la legislatura. Esta cuestión ha generado mucha discusión en el pasado y todavía ahora es fuente de controversias entre los juristas del Derecho, pero la posición dominante sigue siendo que, en aras de la certeza, los jueces deberán quedar cuidadosamente restringidos en el ejercicio de la equidad.

Así pues, el Derecho, ha sacrificado la flexibilidad en aras de la certeza. En cambio, el Derecho Común tiende a equilibrar mejor la balanza entre ambos valores.

Los conquistadores normandos de Inglaterra, en la Batalla de *Hastings*, decidieron pronto la centralización del gobierno, incluida la administración de justicia. Crearon tribunales reales y un sistema judicial de justicia real que gradualmente desplazó a los antiguos tribunales y reglas feudales. En el proceso de centralización de la justicia inglesa, los jueces de los tribunales reales desarrollaron procedimientos nuevos y también un cuerpo de derecho sustantivo aplicable, por lo menos en teoría, a todos los ingleses. Por esta razón se le llamó Derecho Común. El cual en un principio fue dinámico y creativo, y luego se convirtió finalmente en un conjunto rígido y circunscrito, de procedimientos y remedios aplicados de acuerdo con reglas técnicas inflexibles; quedó limitado por fórmulas y reglas. Pero un individuo insatisfecho con el remedio que le ofrecieran los tribunales reales, o que quisiera quejarse por la injusticia de una decisión, siempre podía recurrir al rey. El rey tenía facultades para variar la operación de su sistema de justicia sobre la base de tales peticiones (una facultad que tiene un equivalente remoto en el poder de un primer mandatario para perdonar y conmutar en la actualidad).

De tiempo en tiempo, el propio rey consideraba y actuaba sobre tales peticiones, pero antes de que transcurriera mucho tiempo ya había delegado la tarea a un funcionario, llamado Canciller. Este funcionario (a menudo "la conciencia del rey") quedó facultado para variar la operación del Derecho en aras de la justicia. Por supuesto, había muchas quejas acerca de los abusos reales o imaginarios de esta facultad discrecional y acerca de la incertidumbre involucrada; en una época había un proverbio popular en el sentido de que la justicia se medía por la longitud del pie del canciller. Pero a medida que el proceso de escuchar las peticiones de defensa contra el Derecho y de actuar al respecto, se volvía más

institucionalizado y formalizado; y a medida que el volumen de los asuntos se volvía lo suficientemente grande como para requerir asistentes que ayudaran al Canciller a decidir, el otorgamiento discrecional de defensa contra la operación del Derecho se volvió más y más una función judicial. Se desarrollaron formalidades, reglas de procedimiento y reglas sustantivas para regular la presentación de peticiones al Canciller y su acción al respecto. Gradualmente, el canciller se convirtió en un tribunal de la corte de justicia, y las reglas aplicadas en los procedimientos de la misma se transformaron en un cuerpo de Derecho separado, llamado equidad en reconocimiento de los orígenes históricos del tribunal de la corte de justicia.

Así pues, durante varios siglos existieron en Inglaterra dos sistemas de justicia separados:

- Los tribunales legales y el Derecho Común por una parte, y
- Los tribunales de la corte de justicia y la equidad por la otra.

En general, durante la existencia de ésta, separa la jurisdicción del tribunal de la corte se limitaba al alivio de la severa operación de algunos aspectos del Derecho Común y la provisión de remedios en los casos en que se consideraba inadecuado el remedio del Derecho Común. Finalmente, se abolieron los sistemas separados de tribunales y del Derecho y la equidad, y se fusionaron las jurisdicciones y los principios. En consecuencia, la tradición sobreviviente del Derecho Común está integrada por el Derecho Común original y la influencia moderadora de la equidad.

Por lo que toca a la discreción judicial, los jueces del Derecho Común tienen tradicionalmente facultades equitativas: pueden adaptar la decisión del caso a los requerimientos de los hechos, doblar la regla cuando sea necesario para alcanzar una justicia sustancial, e interpretar y reinterpretar para lograr que el Derecho responda al cambio social. Estas facultades no se consideran amenazas a la certeza del Derecho. Las dificultades de la racionalización de la demanda de certeza y la justicia del caso individual se convierten así en problemas que los propios jueces deben resolver. No existe sobre este punto ningún conflicto entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo del gobierno.

La práctica de la delegación de facultades a los tribunales mediante una legislación que emplea cláusulas generales, es común en el mundo del Derecho Civil, aunque varía ampliamente la medida en que los jueces han ejercido conscientemente ese poder. El artículo 1382 del Código Napoleónico establecía que aquel cuyo acto perjudique a otro deberá indemnizarlo por el daño. Los tribunales franceses han elaborado todo un cuerpo de Derecho Penal sobre la base de ese artículo. El artículo 242 del *Bürgerliches Gesetzbuch* (BGB) alemán exige que una persona cumpla su obligación en la forma requerida por la buena fe. Los tribunales alemanes han empleado ese estatuto para crear un cuerpo inmenso de Derecho nuevo sobre el cumplimiento de las obligaciones. En el proceso, ambos conjuntos de tribunales han desarrollado actitudes funcionales hacia el Derecho de casos particulares, que se asemejan a las de los tribunales del Derecho Común en mayor medida que lo señalado por la teoría existente. Los tribunales alemanes han sido particularmente

abiertos a ese respecto, y su utilización del artículo 242 para abordar algunos de los problemas derivados de la desastrosa inflación alemana de la primera posguerra constituye un ejemplo del activismo judicial que parece extremoso incluso a los duros realistas jurídicos.

Al mismo tiempo, el cumplimiento de los deseos del régimen nazi por parte de los jueces alemanes, suele compararse desfavorablemente con la resistencia más eficaz de los jueces italianos ante los fascistas. De acuerdo con este argumento, los jueces alemanes habían optado agresivamente por la discreción judicial a expensas de la certeza de los años veinte, a fin de justificar su uso de cláusulas generales y seguir la teoría propuesta por la escuela de los juristas del "Derecho libre". Los jueces italianos conservaron su enfoque tradicional, que hacla lineapié en la certeza, y aplicaban la discreción en medida muy limitada. Cuando la oscuridad cayó, los jueces alemanes no pudieron defender el orden legal recurriendo a la importancia de la certeza. Al revés de los italianos, habían abandonado abiertamente ese principio.

Ahora bien, también es necesario hacer una comparación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos con los primeros *Ombudsmen*, con los modelos más desarrollados, con los que se propusieron y lograron humanizar las reglas jurídicas, con aquellos que actualizaron el principio *summa jus, summa injuria*. Lo anterior para conocer y comparar nuestras semejanzas, diferencias, avances y sobre todo, nuestras deficiencias.

Así vemos que la acción de los poderes públicos, es cada vez más amplia y penetrante en la esfera de los derechos de los ciudadanos. Dicha acción requiere ser controlada, para que los derechos de los ciudadanos sean protegidos contra los actos de la administración pública, que son emitidos con alguna de las características siguientes: injustos, irrazonables, inadecuados, erróneos, imparciales, con exceso de formalismo, negligencia, retraso, de alto costo, arbitrarios, etc.

Cabe señalar, que con ese propósito, en México, la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos prevé en su artículo número 44 que :

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

Lo anterior, nos muestra que la CNDH no sólo tiene competencia para intervenir en casos ilegales como sucede generalmente, sino también en aquellos en donde no prevalece la justicia y la equidad.

Además, para proteger los derechos de los ciudadanos, se han creado dos sistemas de control de la administración:

- Control Interno: es aquel que realiza el jefe funcionario de un sector de la Administración "jerarquizada" sobre sus subordinadas.
- Control Externo: es aquel ejercido por el Congreso, los Tribunales o una autoridad independiente.

El control de la Administración por el Congreso puede ejercitarse de la siguiente manera: al hacer preguntas y críticas los legisladores a los ministros respecto del ejercicio de sus funciones; tomar deliberaciones respecto del ejercicio de esta función administrativa; crear comisiones de investigación; votar el presupuesto, etc.

Los jueces realizan el control de la administración mediante actos jurisdiccionales, protegiendo los derechos de los ciudadanos y la legalidad.

1.3 ESTUDIO DE DERECHO COMPARADO SOBRE EL OMBUDSMAN. El control de la administración que ejercen los *Ombudsmen* es un sistema de control externo no jurisdiccional, ejercido por una autoridad independiente, sea como una autoridad administrativa (como en Francia), sea como un órgano dependiente del Parlamento (como en Suecia), con el fin de hacer prevalecer el principio de equidad.

El primer *Ombudsman* fue creado en Suecia. Los antecedentes de esta institución pueden encontrarse ya en el siglo XVIII con el Canciller de Justicia el cual actuaba como representante del rey para vigilar a los funcionarios administrativos. En esa época el rey era al mismo tiempo jefe del ejecutivo, jefe de gobierno y de la administración, así como podía nombrar los jueces y funcionarios. Por lo tanto el *Ombudsman* ejerce, desde esa época, funciones de vigilancia sobre la administración y la justicia. Posteriormente se plasmó esta Institución en la Ley constitucional del 6 de julio de 1809.

Al pasar el tiempo, el *Ombudsman* tuvo gran éxito en Suecia y posteriormente se fueron creando otros *Ombudsmen* en diversos países escandinavos (Finlandia, Dinamarca, etc.) provocando su difusión en el mundo. Así, en 1986 existían ya 29 *Ombudsmen*, en septiembre de 1991 eran 52. Actualmente diez de doce países de la Comunidad Económica Europea tienen *Ombudsmen*. Solamente tres países de Europa del Oeste no tienen esta institución: Grecia, Luxemburgo y Bélgica.⁵

Los *Ombudsmen* se fueron creando según el siguiente orden cronológico:

⁵ En Bélgica se presentaron dos proyectos de creación de OMBUDSMAN, los cuales no se aprobaron. El primero en 1965, en el Senado, bajo la denominación de "*Procureur de la Nation*". El segundo en 1966, en la Cámara de Diputados, bajo la denominación de "*Commissaire du Parlement*". Cfr. Bélgica, 1966, "*L'Ombudsman ou Commissaire du Parlement*". En l'information et les relations publiques officielles. No. 9.

Suecia	1809.
Finlandia	1919.
Dinamarca	1954. ⁶
Alemania	1957.
Noruega	1962.
Nueva Zelanda	1962
Inglaterra	1967
Italia	70's
Francia	1973.
Australia	1976.
Portugal	1977.
Irlanda	1980
España	1981
Holanda	1982
México	1990.

El fomento de creación y del desenvolvimiento del *Ombudsmen* en Europa del Oeste fue obra, en gran parte, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Esta Asamblea dictó las siguientes resoluciones y recomendaciones persiguiendo el fin mencionado:

- Recomendó en 1971 a los Parlamentos nacionales de cada Estado miembro del Consejo de Europa, la posibilidad de crear una institución del tipo del *Ombudsman* (Resolución No. 467).
- Recomendó en 1972, a los mencionados Parlamentos, la posibilidad de crear un órgano especializado del tipo del *Ombudsman* para recibir y examinar demandas individuales (Resolución No. 505).
- Recomendó en 1975 y 1985, a los ministros de invitar a los gobiernos de los Estados miembros del Consejo de Europa, en primer lugar, que aquellos que no hayan establecido un *Ombudsman* o Comisario Parlamentario, estudien la posibilidad de crearlo tomando en cuenta la situación y las tradiciones específicas de cada país. Y en segundo lugar, que aquellos Estados que han establecido esta Institución, realicen reuniones entre ellos y el Consejo de Europa (Recomendación 757, 1975) para que sean informados respecto de la jurisprudencia de los Órganos de la Convención Europea de Derechos del Hombre (Resolución No. 8, sobre la cooperación entre los *Ombudsmen* de Estados miembros y entre ellos y el Consejo de Europa, del día 23 de septiembre de 1985).
- Recomendó en 1985, a los mencionados Parlamentos, que los *Ombudsmen* deben estar habilitados a consagrar una atención especial a: dominios específicos de la

⁶ El Profesor Hurwitz insistió sobre su establecimiento, y el mismo fue titular *Ombudsman*. Se excluyó toda competencia relacionada con casos judiciales y municipales. Su fundamento legal es la Constitución (sección 55); la Ley sobre el *Ombudsman* del *Folketing*, No. 203 de 11 de junio de 1954, con modificaciones, siendo la más reciente las introducidas por la ley No 258, de 9 de junio de 1971 y la Institución del *Ombudsman* del *Folketing*, aprobada por el *Folketing* el 9 de febrero de 1962.

administración pública y los Derechos Humanos. (Resolución No 13 del Comité de Ministras a los Estados miembros, del día 25 de septiembre de 1985).

Existe una clasificación de solamente tres tipos de *Ombudsmen*, según la autoridad que lo nombra, la materia de competencia y el ámbito territorial de su competencia.

1.3.1 AUTORIDAD QUE LO NOMBRA. Esta Institución puede ser clasificada según la autoridad que nombra al titular del *Ombudsman*, sea éste Parlamentario, o sea Administrativo. Es necesario señalar que una vez realizado el nombramiento, en los dos casos, los *Ombudsmen* son una autoridad independiente de aquella que los nombró.

1.3.2 COMPETENCIA. Esto es, los *Ombudsmen* pueden ser clasificados según el ámbito material de su competencia, sea una competencia general o bien sectorial; pueden conocer de diversas materias. Cabe señalar que este tipo de *Ombudsmen* existe en México y en Suecia.

En México esta compuesta la CNDH por un Presidente y actualmente 3 Visitadores Generales, quienes tienen la siguiente competencia: el Presidente coordina las 3 Visitadurías; el Primero y Segundo Visitador Generales conocen de las quejas presentadas por presuntas violaciones a Derechos Humanos de cualquier naturaleza; excepto las que conoce el Tercer Visitador General quien atiende las quejas presentadas por presuntas violaciones de los Derechos Humanos referentes a asuntos penitenciarios o cometidos en centros de reclusión.

En Suecia la institución del *Ombudsman* está formada por cuatro titulares, los cuales conocen respectivamente, de las siguientes materias: el contencioso electoral y asuntos generales; la justicia, política y prisiones; la educación y defensa; el fiscal y social.

1.3.2.1 MATERIA ESPECIALIZADA. Este tipo de instituciones existen en 3 países: en México, en Suecia y en Alemania.

En México tenemos dos casos a nivel nacional : la Procuraduría Agraria⁷, la cual es considerada como un *Ombudsman* especializado para atender asuntos agrarios; la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, tiene funciones de un *Ombudsman* especializado en problemas ecológicos; pero sus resoluciones, por ser actos administrativos,

⁷ Según el Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Cf. Acuerdo No. 3/92. "Considerando que la Procuraduría Agraria de acuerdo con la Ley que la rige, es caracterizada como un *Ombudsman* especializado para atender asuntos agrarios, las quejas de esta naturaleza radicadas hasta ahora y las que pudieran presentarse en el futuro en la CNDH, y que correspondan a la competencia legalmente establecida de dicha Procuraduría, le serán turnadas para la continuación o iniciación de su trámite y determinación jurídica. En estos casos, los quejosos deberán ser debidamente notificados de la referida remisión, así como de la radicación de la queja en esa Procuraduría Agraria."

pueden ser impugnadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por los particulares cuando violen algún Derecho Humano.⁸

En Suecia existen cuatro tipos de *Ombudsmen* especializados en diversos dominios. A continuación enunciamos cada una de estas instituciones:

- El *Ombudsmen* de la prensa (*Pressens Opinionsnämnd*), creado en 1916⁹.

⁸ Según el Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Cf. Acuerdo No. 4/92. " Sobre los principios para determinar la competencia de la CNDH en materia ecológica. 1. La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social. 2. Las funciones de esta PFPA, de acuerdo con su legislación, son fundamentalmente: Vigilar, cuando no corresponda a otra dependencia de la Administración Pública Federal o a las autoridades locales, el cumplimiento de la legislación, normas, criterios y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente; así como establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables. Recibir, investigar y atender, o en su caso canalizar ante las autoridades competentes, las quejas y denuncias administrativas de la ciudadanía y de los sectores público, social y privado, por el incumplimiento de la legislación, normas, criterios y programas ecológicos. Velar por los intereses de la población en asuntos de protección y defensa del ambiente. Expedir recomendaciones o resoluciones a las autoridades competentes o a los particulares, para controlar la debida aplicación de la normatividad ambiental, así como vigilar su cumplimiento y dar seguimiento a dichas Recomendaciones y resoluciones. Asesorar sobre las consultas planteadas por la población, en asuntos de protección y defensa del ambiente. Promover y procurar la conciliación de intereses entre los particulares y en sus relaciones con las autoridades, en asuntos derivados de la aplicación de las normas, criterios y programas ecológicos. Inspeccionar, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales competentes, el cumplimiento y aplicación de la normatividad en materia de protección y defensa del ambiente. Aplicar medidas de seguridad e imponer las sanciones que sean de su competencia en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables. Resolver los recursos administrativos que le competan. Gestionar ante las autoridades competentes la elaboración y ejecución de normas, criterios, estudios, programas, proyectos, acciones, obras e inversiones para la protección, defensa y restauración del ambiente. 3. En general, los actos de la PFPA son actos de autoridad provenientes de un órgano desconcentrado adscrito a una Secretaría de Estado y, por tanto, esos actos son susceptibles de afectar Derechos Humanos. 4. Derivado de lo anterior, hay que precisar las competencias de la CNDH y de la PFPA. De la interpretación de esas dos legislaciones que las rigen, se llegó a las siguientes conclusiones: a) Todas las quejas ecológicas, en primera instancia, deben ser conocidas por la PFPA, la cual en realidad tiene funciones de un *Ombudsman* especializado en problemas ecológicos, y sus Recomendaciones son actos administrativos. b) Las Recomendaciones de la PFPA pueden ser impugnadas ante la CNDH exclusivamente por los quejosos, toda vez que aquellas son actos administrativos emitidos por un organismo desconcentrado dependiente de una Secretaría de Estado. c) En las impugnaciones, la CNDH analizará agravios, es decir, las cuestiones de carácter legal, y no las de carácter técnico, en virtud de que la PFPA es un órgano técnico especializado, y la CNDH ito contará en forma permanente con técnicos en la materia. En este aspecto se continuará trabajando conforme al inciso a) del acuerdo del Consejo de la CNDH, suscrito el 6 de mayo de 1991, que a la letra dice "El Consejo de la CNDH acuerda que sí es competente para conocer quejas relacionadas con ecología, siempre y cuando se cumpla con los siguientes requisitos: a) Que la queja no implique que la Comisión se promete sobre aspectos científicos o técnicos..." d) Que en casos excepcionales, la CNDH, para expedir sus Recomendaciones, podrá examinar aspectos técnicos, requiriendo el dictamen de organismos especializados, tal y como lo ha venido haciendo hasta la fecha. e) Que en aquellos asuntos en los que la PFPA no actúe como *Ombudsman* y viole Derechos Humanos, las quejas serán tramitadas por la CNDH, en los términos de su Ley."

⁹ Esta institución se compone de un jurista y tres representantes de las organizaciones profesionales de la prensa. En 1970 conoció de 300 casos. Tiene funciones muy importantes: solicitar una inmediata aclaración en el periódico, una multa, etc. Cf. Cámara de Comercio Francesa en Suecia. 1973, "La Protección de Individuo et du Consommateur en Suède", Informations Economiques, 4 y 5.

- El *Ombudsman* para la concurrencia, el cual es nombrado por el gobierno desde 1954, esta institución esta compuesta de 30 personas según la " Ley de la concurrencia de 1982", esta Ley prohíbe dos tipos de prácticas comerciales: la imposición de un precio de venta al menudeo y evitar las prácticas desleales (*conivencia des concurrents*). En México la Ley Federal de Competencia Económica conoce de estos casos.
- El *Ombudsman* en materia de igualdad de oportunidades. (*JämställdhetsOmbudsmannen*), creado en 1980.
- El *Ombudsman* para la discriminación étnica. (*Ombudsmannen mot etnisk diskriminering*) creado en 1986.

En Alemania en 1979, se creó un *Ombudsman* encargado de la protección de información contenida en bancos de información.

1.3.2.2 POR EL ÁMBITO DE COMPETENCIA TERRITORIAL. Este tipo de competencia de los *Ombudsmen* puede ser nacional o local.

- **Nacional.** Los *Ombudsmen* con ámbito de competencia nacional existe en México como en Suecia, Finlandia, Dinamarca, Alemania, Noruega, Nueva Zelanda, Inglaterra, Francia¹⁰, Australia, Portugal, Irlanda, España y Holanda. En México la Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene competencia nacional respecto de la violación de Derechos Humanos en primera instancia, cuando el acto violatorio de este derecho emana de una autoridad federal o sean casos de importancia nacional. Y en segunda instancia, respecto de los actos violatorios de Derechos Humanos cometidos por las Comisiones locales.
- **Local.** Los *Ombudsmen* con un ámbito de competencia local existen en 4 países: México, Suiza, Italia y España.

En México se han creado hasta la fecha, 27 organismos de protección de Derechos Humanos a nivel local.

En Suiza se han creado los *Ombudsmen* siguientes: el municipal en Zurich (1977) y el del cantón de "Basilea".

En Italia en 10 regiones se han creado *Ombudsmen*: el primero en la región Toscana en el año de 1974, y los otros en las siguientes regiones: Liguria, Campania, Umbria, Lombardía, Latium, Frioul-Venétie, Marches, Piémont y Pouilles.

¹⁰ Aunque ya han sido creados algunos "Delegados departamentales" en 1986 con el objeto de recibir las reclamaciones para auxiliar al "Médiateur" en sus labores.

En España 8 regiones autónomas han previsto "Defensores del Pueblo" a nivel local. Las regiones y las denominaciones de la institución en estudio son las siguientes:¹¹

REGIÓN	NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN
• País Vasco	Ararteko
• Cataluña	El Síndico de Greuges
• Galicia	El Valedor do Pobo
• Andalucía	El Defensor del Pueblo Andaluz
• Aragón	Justicia de Aragón
• Valencia	El Síndico de Agrarios
• Canarias	El Diputado del Común.

1.3.3 COMPARACIÓN DE LOS OMBUDSMEN. A continuación señalaré algunos aspectos comunes entre diversos países.

Esta parte está basada, generalmente en la Ley Orgánica de cada *Ombudsman*, informes de actividades, documentos oficiales, etc., de cada país. Se presenta un estudio comparativo en el orden cronológico de creación, de esta manera puede analizarse la evolución de esta institución.

1.3.3.1 EL NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN. Los nombres son muy diversos, esto es, no existe una predominancia en lo referente a la denominación de la Institución. Pero la denominación "extraoficial" y que es reconocida en la mayoría de los países es la de *Ombudsman*. No obstante algunas de las denominaciones oficiales son las siguientes:

• Suecia	JustitieOmbudsman
• Finlandia	JustitieOmbudsman
• Dinamarca	El Delegado General del Folketing
• Alemania	El Delegado de la Armada
• Noruega	Sivil Ombudsman
• Nueva Zelanda	Parliamentary Commissioner
• Inglaterra	El Comisario Parlamentario para la Administración
• Italia	Difensore Civico
• Francia	Le Médiateur de la République
• Australia	<i>Ombudsman</i>
• Portugal	Provedor de Justicia
• España	Defensor del Pueblo
• Holanda	Nationale Ombudsman
• México	Comisión Nacional de Derechos Humanos

¹¹ Saumet Marie-Dominique y Mict Chamal. El Defensor del Pueblo. Rapport de mission Paris 1991, pp. 1-20

1.3.3.2 LOS REQUISITOS PARA SER OMBUDSMAN TITULAR. En México, conforme al artículo 9o de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se exige ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; no menor de 35 años de edad, el día de su nombramiento y gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito internacional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena.

En Suecia, Finlandia, Dinamarca, Noruega e Italia, en la mayoría de sus regiones, se exige ser jurista distinguido y tener antecedentes morales impecables. Asimismo, en Francia e Italia y también para la mayoría de sus regiones, se exige, además, experiencia administrativa. Por otra parte, en España y Países Bajos solamente se exigen la nacionalidad y tener el pleno goce de derechos cívicos y políticos.

1.3.3.3. AUTORIDAD QUE LOS NOMBRA O ELIGE. En México se optó por el sistema de nominación por parte del Presidente de la República, el cual lo somete a la aprobación de la Cámara de Senadores y en los recesos de esta Cámara a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Asimismo, en Francia, Gran Bretaña, Irlanda y Australia también son nombrados por el Poder Ejecutivo.

1.3.3.4 COMPETENCIA. En la competencia de los *Ombudsmen* según las relaciones con los órganos públicos o las actividades específicas de la institución en las relaciones con órganos públicos y con la Administración, es necesario recordar una de las características de los *Ombudsmen*: en origen, esta institución, tuvo y tiene, como actividad principal controlar los actos de la administración pública.

En lo referente a nuestro tema, la administración de justicia y de la aplicación de la equidad, en lo referente a la relación con los jueces, expondré primero tres modelos de relaciones de los *Ombudsmen* con los jueces y, posteriormente la tendencia de su aplicación, dificultades y posibilidades de su establecimiento en México a nivel nacional.

1.- Según el modelo Danés, los *Ombudsmen* tienen prohibido intervenir en las resoluciones y actos de los tribunales.

2.- Por su parte, en el modelo Sueco por el contrario, los *Ombudsmen* ejercen amplias funciones de control de fiscalización sobre los tribunales cuyo fundamento constitucional se da al señalar:

“Todo juez será independiente dentro del ámbito de la Ley; él no podrá erigirse juez soberano o estar fuera de la Ley”.

3.- Según el modelo Francés, el cual ocupa una posición intermedia en relación con las dos anteriores, los *Ombudsmen* pueden controlar los actos administrativos emanados de los órganos jurisdiccionales.

La tendencia de la aplicación, dificultades y posibilidades de su establecimiento en México a nivel nacional, radica en que la mayor parte de los *Ombudsmen* estudiados tienen competencia respecto de los asuntos que tiene conocimiento el juez¹². Por el contrario, existen solamente cuatro países, como en México donde se prohíbe o limita esta competencia de los *Ombudsmen*¹³; cabe aclarar que en México la limitación de control de los actos administrativos de los jueces por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se limita a los actos administrativos de los jueces locales que violen un Derecho Humano, o cuando en primera instancia el acto es de importancia nacional.

México, contrario a la tendencia de los *Ombudsmen* judiciales de los países estudiados, limita al ámbito local del *Ombudsman* judicial. Esto es, solo los organismos de defensa de Derechos Humanos locales pueden conocer exclusivamente de los actos administrativos emanados por el Poder Judicial local cuando violen un Derecho Humano. Esto último resulta sorprendente, ya que el *Ombudsman* judicial en el ámbito nacional de otros países ha mostrado un gran éxito.

Además, resulta sorprendente que el Poder Judicial Federal mexicano, solicitara expresamente al Presidente de la República, el rechazo del *Ombudsman* judicial con los siguientes argumentos:

- Que en México, el Poder Judicial Federal tiene una doble variante: como poder de la Federación y como poder del Estado Federal, al poseer la facultad de interpretar la Constitución en última instancia, y por ello se encuentra jerárquicamente encima de los otros poderes de la Federación; y en consecuencia, ningún órgano le puede indicar cómo actuar, aunque sólo se trate de Recomendaciones.

En ningún órgano público se justifica, así sea el juez, que pueda actuar fuera de la Ley, o dictar actos injustos, inequitativos, irracionales, etc. En Francia, Gran Bretaña y Finlandia, por ejemplo, pueden sus respectivos *Ombudsmen* dictar Recomendaciones respecto de actos administrativos emanados del juez o de su personal cuando violen un derecho, o sea injusto, o inequitativo, etc., lo que sucede, como ya lo dije anteriormente, en la generalidad del ámbito local mexicano. Sin embargo para el Poder Judicial de la Federación se argumenta el que tiene sus propios órganos de control, ya que la conducta de los jueces y magistrados, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su artículo 12, fracciones XXXIV y XXXV se encuentra bajo la vigilancia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹² Suecia, Finlandia, Alemania, Gran Bretaña, Francia, Australia y España.

¹³ Dinamarca, Noruega, Portugal y en ciertos casos Holanda.

Respecto de este segundo argumento podemos hacer dos señalamientos: en primer lugar, el control que ejerce la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de los jueces del Poder Judicial Federal, es un control interno, que no es incompatible con un control externo, a través de una autoridad que por su propia naturaleza es autónoma, como lo es, el *Ombudsman*; en segundo lugar, se impone una pregunta, ¿Qué tan eficaz será el funcionamiento de los propios órganos de control del Poder Judicial de la Federación, que en 1993 el entonces Procurador General de la República, afirmó que:¹⁴ de un expediente "se derivó que procedía la consignación penal" contra un ex-ministro de la Suprema Corte de Justicia contra un juez de distrito y contra tres magistrados de tribunales colegiados de circuito?

- Otro argumento sostiene que "el régimen de inspección por parte de los ministros es ya de por sí una especie de *Ombudsman* judicial que se encuentra dentro de ese propio poder".¹⁵

Sin embargo, es válido señalar que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no pueden realizar funciones de *Ombudsman* judicial respecto de los jueces del Poder Judicial Federal, por que se encuentra dentro de la estructura misma de este poder. Solo pueden ejercer un control interno pero nunca podrán realizar funciones de un *Ombudsman*, por que la naturaleza propia del *Ombudsman* es la autonomía respecto de la autoridad que controlan.

1.3.3.5 PERSONAL DE LA INSTITUCIÓN. En México como en la mayor parte de los países, los *Ombudsmen* titulares nombran libremente a su personal. La excepción la hacen sus auxiliares más directos, conocidos como "adjuntos" en España y Portugal y "asistente" en Finlandia, los cuales son nombrados por la misma autoridad que designó a los titulares *Ombudsmen*.

Las instituciones con mayor número de personal son el de México y España. A continuación se muestra como está organizado el personal de cinco *Ombudsmen*.

¹⁴ Procuraduría General de la República. Conferencia de Prensa del Doctor Jorge Carpizo, Procurador General de la República con un grupo de periodistas, 4 de octubre de 1993.

¹⁵ Carpizo MacGregor, Jorge. *Ombudsman y Derechos Humanos*. CNDH, 1993. p. 130.

SECRETARIA
TECNICA

DIRECCION
DE
TUBERIAS Y GAS

DIRECCION
DE
EXPLOTACION

DIRECCION
DE
SEGURIDAD

SUBDIRECCION
GENERAL

SUBDIRECCION
DE
MANTENIMIENTO

SUBDIRECCION
DE
RECURSOS HUMANOS

SUBDIRECCION
DE
INDUSTRIAS

SUBDIRECCION
DE
MATERIAS PRIMAS

DEPARTAMENTO
DE
COMERCIO

DEPARTAMENTO
DE
RECURSOS

DEPARTAMENTO
DE
RECURSOS HUMANOS

DEPARTAMENTO
DE
MANTENIMIENTO

DEPARTAMENTO
DE
MATERIAS PRIMAS

DEPARTAMENTO
DE
DISTRIBUCION

DEPARTAMENTO
DE
MANTENIMIENTO TECNICO

DEPARTAMENTO
DE
DISTRIBUCION
ENERGIA

DEPARTAMENTO
DE
COMERCIO
INDUSTRIAL

DEPARTAMENTO
DE
MATERIAS PRIMAS

DEPARTAMENTO
DE
RECURSOS
HUMANOS

SECRETARIA
EJECUTIVA

SECRETARIA DE ECONOMIA
SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
SECRETARIA DE ENERGIA
SECRETARIA DE FOMENTO ECONOMICO FEDERAL
SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
SECRETARIA DE JUSTICIA FEDERAL
SECRETARIA DE LABORES
SECRETARIA DE MEDICINA Y PROTECCION SOCIAL
SECRETARIA DE PLANEACION ECONOMICA
SECRETARIA DE PROMOCION INDUSTRIAL
SECRETARIA DE TURISMO
SECRETARIA DE VIVIENDA Y OBRAS PUBLICAS
SECRETARIA DE YACIMIENTO PETROLERO

DIRECCION
GENERAL
DE
ESTADISTICA

DIRECCION
DE
ASISTENCIA

DIRECCION
DE
INVESTIGACION

DIRECCION
DE
CONTRATACION

SECRETARIA
DE
COMERCIO
EXTERNO

DIRECCION
DE
ESTADISTICA

SUBDIRECCION
DE
ESTADISTICA

SUBDIRECCION
DE
PROCESOS

DEPARTAMENTO
DE
CONTRATACION

SECRETARIA
DE
COMERCIO
EXTERNO

DEPARTAMENTO
DE
ESTADISTICA

DEPARTAMENTO
DE
ESTADISTICA

DEPARTAMENTO
DE
PROCESOS

SECRETARIA
DE
COMERCIO
EXTERNO

SECRETARIA
DE
COMERCIO
EXTERNO

DEPARTAMENTO
DE
ESTADISTICA

DEPARTAMENTO
DE
ESTADISTICA

DEPARTAMENTO
DE
PROCESOS

SECRETARIA
DE
COMERCIO
EXTERNO

SECRETARIA
DE
COMERCIO
EXTERNO

DEPARTAMENTO
DE
ESTADISTICA

DEPARTAMENTO
DE
ESTADISTICA

DEPARTAMENTO
DE
PROCESOS

SECRETARIA
EJECUTIVA

DIRECCION GENERAL
DE ADMINISTRACION
Y FINANZAS

DIRECCION
GENERAL
DE SISTEMAS

DIRECCION
DE
CARRERAS

DIRECCION
GENERAL
DE SISTEMAS

DIRECCION
DE
SISTEMAS

DIRECCION
DE
SISTEMAS

DIRECCION
DE
SISTEMAS

DIRECCION
DE
ESTUDIOS

DEPARTAMENTO
DE
ESTUDIOS

DEPARTAMENTO
DE
ESTUDIOS

DEPARTAMENTO
DE
ESTUDIOS

DIRECCION
DE
PROYECTOS

DEPARTAMENTO
DE
PROYECTOS

DEPARTAMENTO
DE
PROYECTOS

DEPARTAMENTO
DE
PROYECTOS

DIRECCION
GENERAL
DE SISTEMAS

DIRECCION
GENERAL
DE SISTEMAS

ORGANIGRAMA

PRIMER VICEPRESIDENTE GENERAL

DIRECCION GENERAL DE PROYECTOS DE INVESTIGACION

SEGUNDO VICEPRESIDENTE GENERAL

DIRECCION GENERAL DE INVESTIGACION

DIRECCION DE INVESTIGACIONES Y DESARROLLO TECNICO

COORDINACION DE PROYECTOS ESPECIALES

COMITE ASesor DE INVESTIGACION

COMITE ASesor DE INVESTIGACION

COORDINACION DE PROYECTOS ESPECIALES

DIRECCION DE INVESTIGACIONES Y DESARROLLO TECNICO

COORDINACION DE PROYECTOS ESPECIALES

DIRECCION DE INVESTIGACIONES Y DESARROLLO TECNICO

COORDINACION DE PROYECTOS ESPECIALES

PRESIDENCIA

AUTENTICA INTERNA

COORDINACION GENERAL DE SERVICIOS DE RECOMENDACIONES

CONSEJO

DIRECCION GENERAL DE ORGANIZACION

SECRETARIA GENERAL
DIRECCION GENERAL DE REGISTRO Y NOTARIADO

DIRECCION GENERAL DE EVALUACION

DEPARTAMENTO DE ECONOMIAS DE LEY

DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION FINANCIERA

DEPARTAMENTO DE CONTABILIDAD

COORDINACION DE SERVICIOS INTERIORS

DIRECCION DE SERVICIOS Y TRAMITACION

DIRECCION DE SERVICIOS Y TRAMITACION

DEPARTAMENTO DE FISCALIA

DEPARTAMENTO DE INSPECCION

DIRECCION DE INFORMATICA

DEPARTAMENTO DE INFORMATICA

DEPARTAMENTO DE ARCHIVOS Y CORRESPONDENCIA

AUDITORIA INTERNA

COORDINACION GEN. DE SE-
GUMENTO DE RECOMENDACIONES

DIRECCION
GENERAL DE
ORIENTACION

DIRECCION
DE SERVICIOS Y
ORIENTACION

SUBDIRECCION
DE SERVICIOS
Y ORIENTACION

DEPARTAMENTO
DE
SERVICIOS

DEPARTAMENTO
DE
ORIENTACION

SUBDIRECCION
DE
INFORMACION

DEPARTAMENTO
DE
INFORMACION

DEPARTAMENTO
DE ARCHIVOS Y
COMUNICACIONES

SUBDIRECCION
DE
PROYECTOS

DEPARTAMENTO
DE CONTROL
PRESUPUESTAL

DEPARTAMENTO
DE EVALUACION
PROGRAMATICA

DIRECCION DE
PRESUPUESTO Y
CONTROL DE GASTOS

SUBDIRECCION
DE
CONTROL DE GASTOS

DEPARTAMENTO
DE
CONTROL DE GASTOS

SUBDIRECCION
DE
FINANZAS

DEPARTAMENTO
DE
FINANZAS

DIRECCION
GENERAL DE
ADMINISTRACION

DIRECCION DE
CONTABILIDAD
Y ECONOMIA

DIRECCION DE
PRESUPUESTO Y
CONTABILIDAD

SUBDIRECCION
DE
CONTABILIDAD

DEPARTAMENTO
DE
CONTABILIDAD

SUBDIRECCION
DE
FINANZAS

DEPARTAMENTO
DE
FINANZAS

SUBDIRECCION
DE
RECURSOS
HUMANOS

DEPARTAMENTO
DE
RECURSOS
HUMANOS

DEPARTAMENTO
DE
RECURSOS
HUMANOS

UNIDAD
DE
RECURSOS

DEPARTAMENTO
DE
RECURSOS

SUBDIRECCION
DE
ASISTENCIA
Y CONTROL

CCION
AL SE
TRACION

DIRECCION
DE
MATERIAS

SUBDIRECCION
DE ASISTENTE
Y CONTROL

SUBDIRECCION
DE
MATERIAS

SUBDIRECCION
DE
PROCESOS

DEPARTAMENTO
DE INVESTIGACIONES
Y DESARROLLO

DIRECCION
DE
INFORMACION

SUBDIRECCION
TECNICA

DEPARTAMENTO
DE CONTROL
TECNICO

SUBDIRECCION
DE DISEÑO
Y DESARROLLO

DEPARTAMENTO
DE LICENCIAS
Y ASISTENTE

DIRECCION
GENERAL
DE INVESTIGACION

DIRECCION DE
PROGRAMAS DE
INVESTIGACION

SUBDIRECCION
DE
ANALISIS Y
SINTESIS

DEPARTAMENTO
DE
PROYECTOS

DEPARTAMENTO
DE
INVESTIGACION

DIRECCION
DE
INFORMACION

DEPARTAMENTO
DE SINTESIS
Y ANALISIS

DEPARTAMENTO
DE
INVESTIGACION

DIRECCION
DE
INFORMACION

SUBDIRECCION
TECNICA

DEPARTAMENTO
DE INFORMACION
TECNICA

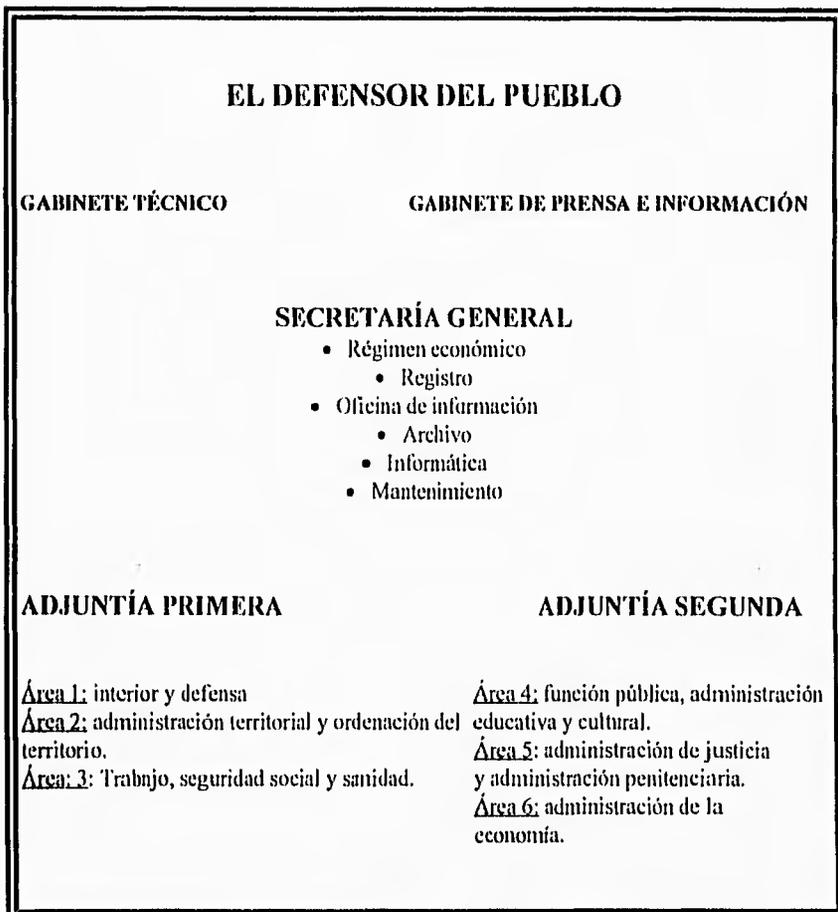
SUBDIRECCION
DE ASISTENCIA
Y DESARROLLO

DEPARTAMENTO
DE ATENCION
AL CLIENTE

ION
IA

DEPARTAMENTO
DE INFORMACION
TECNICA

**ORGANIGRAMA DEL *OMBUDSMAN* EN
ESPAÑA
EL DEFENSOR DEL PUEBLO**



**ORGANIGRAMA DEL *OMBUDSMAN* EN
FRANCIA
LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE**

LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

EQUIPO DE CONSULTANTES

**SECRETARÍA PARTICULAR
ASUNTOS RESERVADOS
DELEGADO GENERAL
SECRETARÍA GENERAL**

SERVICIOS GENERALES

- Servicios funcionales: gestión, recepción, documentación, orientación y quejas, informática.
- Servicios operacionales: relaciones exteriores, estudios, informes, reformas, relaciones públicas y prensa, relaciones con los delegados de los departamentos, con el parlamento, y las colectividades locales.

SECTORES

1. Administración general.
2. Agentes públicos y pensiones
3. Fiscal
4. Social
5. Justicia y urbanismo.

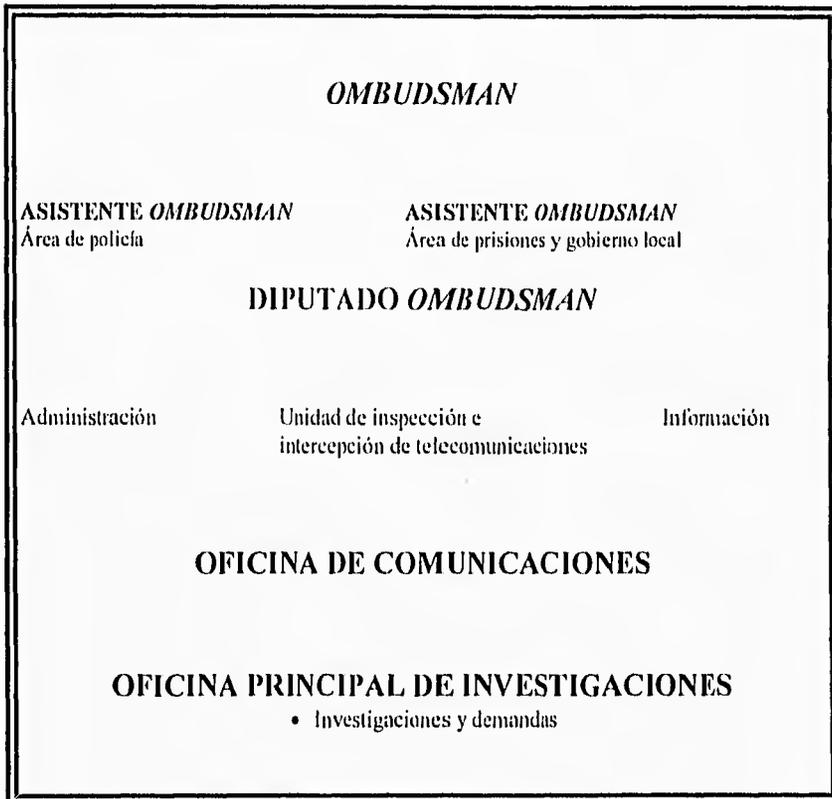
**ORGANIGRAMA DEL *OMBUDSMAN* DE GRAN
BRETAÑA
COMISIÓN PARLAMENTARIA PARA LA
ADMINISTRACIÓN (P.C.A.)**

EL COMISIONADO PARLAMENTARIO

SECRETARIADO

- Director de investigación: 3 unidades de investigaciones
- Director de investigación: 2 unidades de investigaciones
- Director de investigación: 2 unidades de investigaciones
- Director de investigación: 2 unidades de investigaciones
 - Unidad del Secretariado de la P.C.A.

ORGANIGRAMA DEL *OMBUDSMAN*
NACIONAL DE AUSTRALIA
OMBUDSMAN



1.3.3.6 ESTUDIO COMPARATIVO DEL TIPO DE VIOLACIONES. En México, la mayoría de los casos que conoce la Comisión Nacional de Derechos Humanos son del sector penal los cuales son los siguientes de acuerdo al último informe anual rendido del periodo de mayo de 1994 a mayo de 1995:

TIPOS DE VIOLACIONES	CASOS
• Violación a los derechos de los reclusos	443
• Abuso de autoridad	406
• Negligencia médica	312
• Negativa al derecho de petición	184
• Responsabilidad de servidores públicos	173
• Detención arbitraria	169
• Negativa de acceso al servicio médico	144
• Preliberación	139
• Inconformidad con resolución administrativa	125
• Dilación en la procuración de justicia	123
• Dilación en el procedimiento administrativo	97
• Falsa acusación	95
• Vicios en el procedimiento	66
• Inejecución de resolución, sentencia o laudo	53
• Tortura	45
• Lesiones	42
• Negativa al pago de indemnización	35
• Dilación en el proceso jurisdiccional	34
• Incomunicación	30
• Intimidación	29

En Dinamarca, en 1982 el Delegado General del *Folketing* conoció de los tipos de violaciones en un número de casos que se presentan en el orden decreciente que sigue:

- Planificación.
- Medio ambiente.
- Expropiación.
- Servicios sociales.
- Servicios de salud.
- Enseñanza.
- Fiscal.
- Referente a la policía
- Administración penitenciaria.
- Contra los funcionarios.

En Francia el *Médiateur de la République* recibió entre 1989 y 1991, quejas que comprendían diversos tipos de violaciones, en el siguiente porcentaje:

TIPOS DE VIOLACIONES	PORCENTAJES
• Protección social	32%
• Administración pública en general	19%
• Fiscalidad y finanzas	19%
• Agentes públicos y pensiones	17%
• Urbanismo, medio ambiente	9%
• Administración de justicia	4%

En España, el Defensor del Pueblo admitió en 1991 el número de casos del tipo de violaciones siguientes:

TIPOS DE VIOLACIONES	No. DE CASOS
• Función pública	10.593
• Defensa e interior	6.179
• Justicia	2.207
• Administración económica	2.571
• Administración y ordenación territorial	1.781
• Trabajo, seguridad social y sanidad	2.459

En Gran Bretaña la Comisión Parlamentaria para la Administración admitió entre 1987 y 1990 el porcentaje medio de casos correspondientes a los tipos de violaciones con mayor número de casos, que a continuación se detallan:

TIPOS DE VIOLACIONES	PORCENTAJE
• Seguridad social	30.50%
• Impuestos	13.50%
• Medio ambiente	7.75%
• Interior	4.50%
• Industria y comercio	3.50%
• Transporte	4.00%
• Empleo	4.50%

En México como en la mayoría de los *Ombudsmen* comparados, la tendencia es que conforme pasa el tiempo, aumentan el número de casos que conocen estas instituciones. Las razones son varias: los ciudadanos y las autoridades conocen más estas instituciones y su función, además se amplía la competencia de ellas y su descentralización como institución, entre otras.

CAPÍTULO 2

LA EQUIDAD EN

LOS

ESTADOS UNIDOS

MEXICANOS

El concepto de equidad como bien es sabido es un concepto universal, el cual ya fue tratado en el primer capítulo de esta Tesis. Lo que se trata de exponer en el presente capítulo es un panorama general acerca de la justicia y la equidad en nuestro país y su relación con la protección a los Derechos Humanos.

En el Derecho Mexicano, el artículo 14 constitucional a la letra dice:

Artículo 14 .- A ninguna Ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá 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.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una Ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la Ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Este artículo da lugar a la aplicación del criterio de equidad en los juicios civiles, al permitir que las sentencias de los tribunales se funden en la Ley o en la "interpretación jurídica de la Ley", la cual puede estar basada en criterios de equidad. A falta de Ley aplicable, permite que la sentencia se funde en "los principios generales de derecho", abriéndose otra posibilidad para la aplicación del criterio de equidad.

La búsqueda de la justicia es el resultado de la necesidad de democracia. La corrupción política es el pecado original mexicano, porque bajo su sombra todos los problemas han crecido, como el tráfico de drogas, la extrema pobreza, la violencia y la injusticia.¹⁶ Para resolver los embrollados problemas de la administración de justicia en definitiva, sería necesario reinventar a la Nación y remediar los defectos de un régimen autoritario como el que se observa en México.

Carlos Fuentes dijo que "...la cuestión de la justicia está implícita en el concepto de la democracia...".¹⁷ En el último Informe que presentó ante el Congreso de la Unión, el presidente Carlos Salinas admitió que los problemas de la justicia y de la seguridad no se

¹⁶ Discurso pronunciado por el presidente del Tribunal Superior Agrario, Sergio García Ramírez. "La reforma en materia de justicia, una gran obra jurídica, política y moral". Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría General de la República, México, 1987, p. 236. Claudio Medina Osalde, "La Corrupción en el Poder Federal" Derecho Nuevo, No 2, 1974, p. 13.

¹⁷ La Jornada, octubre 24, 1994, Ciudad de México, p. 5.

habían resuelto¹⁸, de modo que los dos tópicos debieron de ser colocados en la parte principal de la agenda del Licenciado Ernesto Zedillo para sus seis años de gobierno.

Aunque el Licenciado Salinas enfocó su gobierno hacia esfuerzos económicos, la pobreza, el desempleo y la concentración de la riqueza son problemas que permanecen tan agudos que han provocado actos delictivos como los asaltos, fraudes y otros crímenes semejantes, ampliamente localizados en los primeros sitios de las estadísticas criminales de todas las ciudades de México.¹⁹ Consecuentemente el progreso económico del país no fue acorde con el avance de las instituciones políticas durante la administración del Licenciado Salinas.²⁰ Al final, también la debacle económica nos azotó.

Al principio de la Administración del Licenciado Carlos Salinas, una "gran Reforma del Estado" fue anunciada, pero sus principales objetivos fueron económicos, particularmente sobre privatización y desregulación de algunas actividades productivas. El excesivo número de empresas de propiedad estatal ha sido reducido desde la administración anterior, de tal modo que en 1988 había 618 empresas públicas y para septiembre de 1994 había sólo 257.

En la arena política, la Reforma del Estado sirvió para canalizar las peticiones de los partidos de oposición en tres reformas durante los seis años de gobierno, en los que se modificaron la Constitución y la Ley Federal de Instituciones y Procesos Electorales, de 1986. Una de las reformas afectó a la justicia electoral, la que se pretende alcanzar con los proyectos de Reforma Política que actualmente busca con insistencia el gobierno zedillista.

El énfasis en los argumentos económicos fue especialmente manifiesto cuando la renovación de clase política en el país tomó el poder político en 1988, formada por políticos neoliberales con una educación en economía que desplazaron a aquellos con una educación legal que tenían monopolizada la Presidencia desde 1946.

La presunción de ilegitimidad para los presidentes del PRI se ha incrementado en los últimos años como un reflejo de la crisis del partido oficial y del deterioro de su imagen pública, lo cual fue notoriamente obvio con los asesinatos del candidato del PRI, Luis Donaldo Colosio, en marzo de 1994, y de quien iba a ser el líder de la Cámara de Diputados, en la LVI Legislatura del Congreso de la Unión, José Francisco Ruiz Massieu, en septiembre de 1994.

¹⁸No obstante el hecho de que el Licenciado Salinas enfocó a la justicia como uno de los principales retos de su administración. Discurso del Licenciado Salinas, 27 de agosto de 1987. Luis Malpica de la Madrid, "La Administración de Justicia en el Distrito Federal" p. 230. Después del 22 de abril de 1988 el candidato Salinas intentó eslabonar la democracia con la justicia y la seguridad.

¹⁹El promedio normal de crímenes diarios reportados en la Ciudad de México para 1994 es del rango de 300, de los cuales más de un tercio está relacionado con robos, pederastías y conductores. Estos datos corresponden al mes de octubre de 1994, pero al fin de ese año la cifra se eleva a 442 crímenes por día. *La Jornada*, 5 de enero de 1995, p. 21.

²⁰Sin embargo, la razón por la que un cuarto de la población, más de 9 millones de personas, viven en extrema pobreza es por corrupción pública y privada, de acuerdo a la Confederación de Patronos de México (COPARMEX). *La Jornada*, octubre 22, 1994. Primera página.

Debido a la crisis política, el sistema legal también ha sido dañado y el aparato coercitivo se encuentra en desventaja cada vez que intenta colocarlo en su lugar. Los tres principales candidatos a la presidencia en México en 1994 remarcaron el punto de la reforma a la estructura legal del país, especialmente en la administración de justicia. La popular insatisfacción contra el sistema legal obligó al Licenciado Ernesto Zedillo a criticar el primer procedimiento contra Mario Aburto, presunto asesino del Licenciado Luis Donaldo Colosio, sin ninguna fundamentación real.

Por otra parte, como los actores del sistema de justicia están comprometidos, ellos afirman a su vez que todo el pueblo es responsable por los vicios que se les atribuyen, por lo que no hay reconocimiento de ninguna responsabilidad por la deficiente justicia que tenemos los mexicanos. Los policías culpan a los jueces porque son suaves con los criminales, los agentes judiciales culpan de los abusos a los policías, los jueces federales no se consideran responsables como los jueces estatales; en fin, cada uno culpa a toda la sociedad, quien reiteradamente promueve la corrupción generalizada. Esta es la típica actitud que explica porque los cambios en el sistema de justicia son muy lentos.

La búsqueda de la justicia tiene una larga historia. Primero, la falta de recursos de la judicatura explicó la posibilidad y el pobre desarrollo de los tribunales. Durante el gobierno de Porfirio Díaz (1876-1911) la corrupción se extendió y la influencia del Ejecutivo sobre los jueces fue tan nociva que los tribunales llegaron a servir al Presidente Díaz y a su extensa mano, el influyente Secretario de Justicia. Un famoso periódico señaló desde 1887 la necesidad de una absoluta independencia de la Judicatura y describió algunos de los más conocidos vicios de la administración de justicia de aquel tiempo: la elección pública de los jueces, el retraso en las decisiones judiciales y un pesado proceso electoral. En contraste, en la editorial destacaba:

“ Las decisiones alcanzadas por los tribunales en Inglaterra, un poder monárquico, son más respetadas que en cualquier sistema legal o disposición administrativa, no obstante que algunas veces sean declaradas nulas y sin valor”.²¹

El modelo de los Estados Unidos fue seguido por la Constitución Mexicana en muchos aspectos, entre ellos la organización del Poder Judicial y la revisión judicial, la cual fue adoptada desde 1847 a través de nuestro juicio de amparo, sin embargo, la tradición continental de España y Francia, también presente en México, provocaron un modelo ecléctico con contradictorios rasgos en las instituciones políticas y legales de nuestro país.

Estas contradicciones han producido muchos problemas de incoherencia e indefinición porque tenemos adoptadas instituciones antagónicas, sin ulterior asimilación. Por una parte, tenemos a la revisión judicial del *common law*, pero por otra parte la combinamos con algunos efectos de la casación francesa. Formalmente, tenemos un sistema

²¹ Francisco W. González. “Boletín”, El Monitor Republicano. 6 de mayo de 1887. México.

federal al estilo americano, pero con un tono de centralización española, y si bien tenemos un sistema presidencial, éste tiene algunos matices parlamentarios.

Este ecléctico paradigma atribuye un rol pasivo a todos los actores políticos, excepto al Presidente de la República, lo que constriñe el desarrollo de muchas de nuestras instituciones y la existencia de contradicciones.

Por supuesto, el núcleo de todos los problemas es el omnipotente y absoluto sistema presidencial que hemos formado desde la larga administración de Díaz en los límites de los siglos XIX y XX. La Revolución Mexicana y la Constitución de 1917, en vigor, no tocaron el poder presidencial autoritario, porque Venustiano Carranza estaba convencido que el país necesitaba un Presidente fuerte para enfrentar a rebeldes como Emiliano Zapata y Pancho Villa. La Revolución Mexicana enseñó que el asesinato de los enemigos políticos era una manera fácil de introducirse al poder y esta tradición infortunadamente se repitió en 1994. Posteriormente Alvaro Obregón y Plutarco Elías Calles continuaron la tendencia de fuerza de la institución presidencial en detrimento de los otros dos poderes del gobierno.

" Fue Díaz quien en mayo 22 de 1900 decidió absorber la procuración de justicia dentro del Poder Ejecutivo, mediante la creación de un departamento especial con el nombre de Oficina del Procurador General, separando la función de investigación de los crímenes de la función judicial de los tribunales, exactamente lo mismo que hizo previamente la Ley Lares en 1853 durante la dictadura de Antonio López de Santa Anna, en el periodo conservador de nuestra historia ".²² Con la eliminación de la Secretaría de Justicia en 1917, la Oficina del Procurador General tomó su lugar en la administración pública.

" Esta oficina fue inspirada en el ministerio público francés, como un ejemplo ecléctico recomendado, y lenta, pero efectivamente, fue tomando poderes de la judicatura a grado tal que la doctrina ahora reconoce que la justicia criminal está en sus manos ".²³ La justicia criminal es el talón de Aquiles de las demandas de Derechos Humanos y el mejor punto para calibrar la calidad del cumplimiento de la justicia o sus fallas.

2.1 LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA ES MÁS UNA RESPONSABILIDAD PRESIDENCIAL QUE DEL PODER JUDICIAL EN MÉXICO. El incremento de problemas en la justicia está más relacionado con la esfera de competencia presidencial que con el Judicial. La molesta tarea del Procurador General, a la sombra del Presidente, obligó

²² Fernando Baeza "La procuración de justicia como instrumento jurídico de desarrollo". Revista Mexicana de Justicia. Procuraduría General de la República No 12, mayo-junio 1981. México, p. 65. Apuntes y Documentos para la historia de la Procuraduría General de la República. México, 1987, p. 32-33.

²³ Piero Calamandrei, el procesalista italiano, que ejerció mucha influencia en la Doctrina Legal Mexicana, criticó la nociva acción del Ministerio Público sobre los jueces y la consideró como una usurpación de políticos del Poder Ejecutivo sobre la Judicatura. Piero Calamandrei. "Gobierno y Magistratura". Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. T. VI No. 23-24 julio-diciembre 1944, p. 406-407, María Teresa Jardí Alonso "La tortura como mecanismo de poder contrapuesto al bienestar social". Acta PEMEX, No. 4, marzo 1991, México 16-17.

el cambio del titular cinco veces durante los 6 años de la administración salinista, y el mismo patrón siguió para la oficina del Procurador General del D.F.²⁴, haciendo de ambas posiciones las más controvertidas de toda la administración pública. " Esta movilidad fue completada por los seis directores del Sistema de Centros de Readaptación Social del D.F., nombrados por el gobierno del D.F., quien es directamente nombrado por el Presidente, en el mismo periodo de la administración salinista ".²⁵

El Presidente es el exclusivo ejecutor de la política del país, a través de sus poderes políticos y el gran peso de sus iniciativas que cada año introduce en el Poder Legislativo. Por esta razón, el Licenciado Salinas instruyó a la oficina del Procurador General de la República para organizar tan pronto como enero de 1989, al comienzo de su administración, un foro sobre la Administración de Justicia y la Seguridad Pública.²⁶ El resultado de este Foro fue la elaboración de algunas políticas y reformas legales, principalmente en los Códigos Procesales, con poco impacto en el nivel de delincuencia.²⁷ El estudio de la justicia necesita una tarea obligada a rendir un informe completo, después de largas investigaciones y debates, más allá de una superficial confrontación de acaloradas ideas en un foro.

2.2 REFORMA CONSTITUCIONAL Y ESTADO DE DERECHO. La Constitución ha sido extensamente modificada y su mérito concierne casi exclusivamente al Presidente, pues a los partidos de oposición no se les ha permitido el desarrollo de la reforma constitucional, a pesar del gran número de iniciativas introducidas por ellos en el Congreso Mexicano. La sola excepción que la moderna historia registra es la reforma de tres artículos introducida por el Partido Acción Nacional (PAN), en 1966. Algunas recientes transformaciones de nuestra Constitución han sido posibles por las raras alianzas entre el

²⁴ Sus nombres son: Enrique Alvarez del Castillo, Ignacio Morales Lechuga, Jorge Carpizo, Diego Valadés y Humberto Benítez Treviño, para la oficina del Procurador General de la República. Por otra parte, Ignacio Morales Lechuga, Diego Valadés, Humberto Benítez Treviño y Ernesto Santillana, para la oficina del Procurador General del D.F.. Miguel Ángel Rivera. "Clase política", La Jornada, Noviembre 3, 1994; México, p. 4. Después de 50 días de iniciado el régimen del Licenciado Zedillo, el Procurador General del D.F. Rubén Valdés Abascal fue sustituido por José Antonio González Fernández. La Jornada, enero 23, 1995, primera página.

²⁵ Reforma (Periódico). Octubre 21, 1994, p. 1B.

²⁶ Informe de labores de la PGR correspondiente al año de 1989. PGR. México, p. 14.

²⁷ El único resultado de este foro fue el incremento a 50 años de prisión como pena máxima para los delitos. México desde el siglo XIX ha evitado y repudiado la pena máxima. Otras reformas en 1989 fueron la regulación del perdón presidencial, que en el futuro será abolida porque es incompatible con el principio republicano de la separación de poderes, así como una ligera limitación y simplificación de funciones asignadas a los agentes de la oficina del Procurador General y una mayor penalidad para los delitos de abuso, intimidación y extorsión cometidos por cualquier autoridad. En el resto de la administración de Salinas se aprobaron las siguientes medidas: a) Exámenes médicos que deben ser hechos por el personal del mismo género; b) Requerimientos para la libertad condicional; c) La infirmitad de la confesión a no ser que se haga con la asistencia del defensor de oficio, o de una persona de su confianza o de su traductor; d) Promulgación de la Ley Federal para prevenir y sancionar la tortura (diciembre 27, 1991); e) Sanción por secuestros de personas acusadas para ser presentadas ante jurisdicción extranjera, equivalente a traición (caso Humberto Alvarez Machain) entre otras con superficial significado. Rubén Valdés Abascal. *La Modernización Jurídica Nacional dentro del Liberalismo Social. Una visión de la Modernización Jurídica de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 196-219.

PRI y los otros partidos de oposición, especialmente referidas a las instituciones políticas y electorales.

Sin embargo, la reforma constitucional es una herramienta exclusiva en las manos del Presidente. La razón inicial de esta clase de reformas es la más espectacular de todo el resto de las reformas meramente legales, y con efectos que resultan de largo alcance para el país. Con la reforma a la Constitución, el Presidente fija la agenda política y económica de toda la Federación y los Estados.

Al mismo tiempo, ésta es la más simple de todas las reformas legales para el *status* político del Presidente. Con el apoyo incondicional de todos los miembros del PRI en el Congreso y las legislaturas estatales, sus iniciativas son aprobadas en cuestión de días, más que los meses o años, que en ocasiones toman las reformas de la legislación secundaria. Una reforma en la Constitución es general y proclive la retórica, mientras que una reforma a un código sustantivo, como el penal, comercial o civil, constituye una tarea de mayor complejidad.

A veces, la reforma constitucional puede consistir en un sólo párrafo y en palabras neutras que todos pueden aceptar, pero sólo el procedimiento de reforma rápida está reservado al Presidente y no a los individuos o grupos parlamentarios del Congreso, que no logran convencer al resto del cuerpo legislativo para convencerlo tan rápidamente y en sentido afirmativo.

Esto explica por qué la Constitución, que supuestamente es un documento rígido y difícilmente modificable es el más reformado de todo el sistema. Contiene 136 artículos y más del 66% de sus disposiciones han sido reformados, en contraste con la posición de la legislación ordinaria, que de 240 Leyes Federales en vigor, sólo 48% de ellas han sido reformadas.

Cada Presidente en México desde 1920, ha utilizado su poder para cambiar la más alta norma del país con diferentes propósitos. Esta tendencia ha sido incrementada desde la década de los 70's, y cada nuevo Presidente en su cargo supera el número de reformas de su predecesor.²⁸

Por lo que concierne a la administración del Licenciado Salinas, la tendencia esperada se colmó y alcanzó un gran total, por lo menos, 54 disposiciones constitucionales reformadas.²⁹

²⁸ El Presidente Luis Echeverría (1970-1976) reformó 41 disposiciones constitucionales considerando que el Presidente anterior sólo tocó 19 artículos; el sucesor José López Portillo (1976-1982) reformó 44 y Miguel de la Madrid significó incrementando el número a 52. Manuel González Oropeza "Parte Orgánica", *Democracia Mexicana*, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1944, p. 123.

²⁹ El balance de las reformas constitucionales de Salinas es el siguiente: a) Primera reforma política (abril 16, 1990) 10 artículos; b) Reforma bancaria (junio 27, 1990) 3 artículos; c) Reforma agraria (junio 6, 1992) 1 artículo; d) Reforma Iglesia- Estado (enero 28, 1992) 1 artículo; e) Reforma indigenista (enero 28, 1992) 1 artículo; f) Comisión de Derechos Humanos (enero 28, 1992) 1 artículo; g) Reforma de la educación

El camino expedito en el cual un Presidente puede modificar la más alta Ley en nuestro país es un elemento para considerar la debilidad del Estado de Derecho en México, porque para los propósitos prácticos el Presidente puede cambiar completamente cualquier disposición legal a su voluntad. Durante el periodo de Salinas, dos disposiciones intocables fueron transformadas; la relación entre el Estado y la Iglesia así como la Reforma Agraria, de las cuales ningún Presidente antes había manifestado propósito de cambio, de modo que cuando Zedillo afirmó que el Estado de Derecho es deficiente en México, él tuvo más en mente esta práctica.³⁰

Sin embargo, tan pronto como el 8 de diciembre de 1994, como su primer acto presidencial, decidió reformar a la Suprema Corte, retirando a los 25 ministros de la misma, a través de una extensa reforma constitucional. El 31 de diciembre de 1994 su iniciativa fue aprobada y 11 nuevos ministros fueron nombrados, creando además un Consejo Federal de la Judicatura, que se encarga de los asuntos administrativos de ella.

Al mismo tiempo, podemos comparar los poderes soberanos ejercidos por el Parlamento Inglés con los poderes que de facto ejercita el Presidente de México, en relación a la creación del Derecho. Todas las reformas son tomadas en el nombre de la justicia y han sido meros parches, sin una profunda transformación. Por otra parte, la única reforma constitucional del Licenciado Salinas atinente a la administración de justicia fue aprobada el 3 de septiembre de 1993, que pretendió proteger los derechos de los ciudadanos en general.³¹

(marzo 5, 1993) 2 artículos; h) Reforma de los requisitos para ser Presidente (agosto 20, 1993); i) Reforma al Banco Central (septiembre 3, 1993); j) Segunda reforma política (septiembre 3, 1993); k) Reforma congresional (septiembre 3, 1993) 2 artículos; l) Reforma de la procuración de justicia (septiembre 3, 1993) 5 artículos; m) Reforma del Distrito Federal (octubre 25, 1993) 13 artículos; n) Requisito para la Presidencia (octubre 25, 1993) 1 artículo; o) Tercera reforma política (marzo 24, 1994) 1 artículo.

³⁰ Discurso dado en noviembre 4, de 1994, ante Comités Financieros y Empresariales del PRI El Nacional, 5 de noviembre de 1994, primera plana y página 5.

³¹ Dos artículos basan esta afirmación: artículo 16, quinto párrafo, el que establece: "Sólo en casos urgentes, cuando se trata de delito grave así calificado por la Ley y ante el riesgo fundado de que él pueda sustraerse a la acción de la justicia siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancias el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder". El segundo artículo da más fuerza a estas autoridades. Es el 119, en su segundo párrafo se establece lo siguiente: "Cada Estado y el Distrito Federal están obligados a entregar sin demora a los indiciados, procesados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra entidad federativa que los requiera. Estas diligencias deberán ser practicadas, con intervención de las respectivas Procuradurías Generales de Justicia, en los términos de los convenios de colaboración, que al efecto, celebren las entidades federativas. Para estos mismo fines, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios de colaboración con el Gobierno Federal, quien actuará a través de la Procuraduría General de la República", Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comentarios a las Reformas Constitucionales en Materia Penal, 1993, México, p. 50-51. Nótese la gran diferencia de este párrafo en el artículo 119 con la vieja disposición que era: "El auto del juez que mande cumplir la requisitoria de extradición, será bastante para motivar la detención por un mes, si se tratare de extradición entre los Estados...". Ahora, con las reformas de 1993 únicamente requiere el auto de un juez, de acuerdo al tercer párrafo del artículo 119 de la Constitución, pero no es el caso de cualquier extradición nacional. Esta es una discriminación para los propios nacionales.

2.3 EL INMENSO PODER DE NOMBRAMIENTO DEL PRESIDENTE. La corrupción de los jueces depende de diferentes razones, pero una en particular está basada sobre la selección del Presidente de la Corte y de los Ministros que el Presidente hace. La totalidad del sistema de justicia confía altamente en el arbitrio del Presidente para nombrar jueces. El proceso de ratificación en el Congreso es secundario cuando sólo hay un candidato con el apoyo del Presidente, especialmente cuando la ratificación es hecha por el Senado, en el que la oposición prácticamente no existe y el partido oficial avala automáticamente a los candidatos presidenciales. La desorganización y corrupción empiezan cuando el Presidente de la Corte y los ministros son nombrados por motivaciones políticas, desafortunadamente, este caso es frecuente en la estructura de la Suprema Corte. Muchos de los Ministros que fungieron hasta el 1o de enero de 1995 en el más alto tribunal de la nación fueron nombrados de este modo.

En esta perspectiva, encontramos al máximo tribunal representado por funcionarios del PRI (Irma Cué Sarquis) y antiguos Procuradores Generales (Victoria Adato y Diego Valadés Ríos), pero la práctica más común es que encontremos a políticos en tránsito, cuando ellos pueden obtener otra posición política o electoral en su carrera. Podemos mencionar a Jorge Carpizo (anterior Secretario de Gobernación de la administración del Licenciado Salinas), Salvador Rocha Díaz (Senador) y Trinidad Lanz Cárdenas (Senador).

Un Ministro criticó esta situación e hizo pública su opinión en el sentido de que "los jueces de la Suprema Corte deberían tener impedimento para acceder a otra posición política después de ser nombrados para el cargo, con el objeto de eliminar la "judicatura de tránsito"³² e impulsar a la Suprema Corte para que se convierta en un alto intermedio de la carrera política.

Hubo además una iniciativa de un académico quien propuso que "el estilo americano de nombramientos (nominación presidencial con ratificación del Senado), podía ser cambiado por una lista de 3 candidatos postulados por el Presidente y sujetos al Senado".³³ Este fue el sistema propuesto por el Licenciado Ernesto Zedillo en su iniciativa y aprobado el último día de 1994.

Dudamos que la judicatura pueda ser más independiente con este sistema establecido ahora en el artículo 96 de la Constitución Mexicana. Si nosotros queremos cambiar el sistema, debemos mirar a otros actores en el proceso de nombramiento y eliminar la participación del Presidente. Podemos también advertir la propuesta de que sea el caso de la Suprema Corte o del Tribunal Superior, decida de una lista de tres a cinco candidatos avalados por diferentes organizaciones (Universidades, Barras, Colegios, Notarios, etc.) y hacer que la Cámara de Diputados decida con una mayoría de votos. Si el debate es prolongado y no se alcanza la decisión, la Cámara Baja puede pedir otros

³² Ignacio Vado. "Ministro Azuela: ¿Qué es el Derecho?", S.P.I. José Ovalle p. 74

³³ José Luis Soberanes Fernández. "Apuntes sobre la Reforma Judicial". El Nacional, México, octubre 31, 1994, p. 11

candidatos por una sola vez o dejar que el Senado haga la decisión formal, siempre que la mayoría no se logre en una segunda votación.

“ Un comentario final sobre los nombramientos políticos debe tomar en cuenta la gran frustración producida en jueces cuando no reciben una promoción a su carrera, a pesar de sus esfuerzos de trabajo eficiente y honrado por años “. ³⁴ El recientemente creado Consejo de la Judicatura trata de acabar con estos perjuicios.

Esta reforma constitucional cambió el eterno sistema que dominó en un largo periodo en la Suprema Corte. Ahora los ministros sirven sólo por 15 años, a no ser que sean responsables por “ mala conducta ”, de acuerdo a lo que dictamine el Congreso de la Unión. En la reciente historia mexicana, nuestros Ministros se han conducido bien y no se han tenido algún ejemplo de remoción política por el Congreso.

2.4 LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS: OTRA NUEVA TAREA PARA EL EJECUTIVO. En el siglo XIX, los tribunales fueron establecidos para salvaguardar los Derechos Humanos a través del amparo, pero con la reforma salinista del 28 de enero de 1990, fue creada una Comisión Administrativa para proteger los Derechos Humanos. El primer Presidente de la nueva Comisión, el Doctor Jorge Carpizo MacGregor renunció a su cargo en la Suprema Corte y posteriormente asumió el puesto.

La protección está basada en un procedimiento informal y en la investigación de los hechos. Las determinaciones de la Comisión son llamadas “ Recomendaciones ”, las que en efecto son llamadas de ese modo e involucran a la autoridad acusada de violar Derechos Humanos. Por supuesto, el blanco principal al principio fueron las acciones de los procuradores generales, tanto a nivel federal como estatal.

Todos los asuntos electorales, laborales y judiciales de carácter federal fueron excluidos de la competencia de la Comisión. En un principio, la Comisión recibió el rechazo de las autoridades para seguir y obedecer sus Recomendaciones, pero la excelente reputación del Presidente de la Comisión, quien rinde su informe ante el Presidente de la República, hizo que las autoridades las aceptaran.

La Procuraduría General de la República recibió cerca de 100 recomendaciones de 1990 a 1993. ³⁵

De mayo de 1993 a mayo de 1994 la Comisión recibió más de 24 quejas cada día solamente en su oficina de la Ciudad de México. En las Comisiones Estatales diariamente se reciben 72 quejas. ³⁶

³⁴ Luis Domínguez Carrascosa, “ La carrera judicial ”, Boletín de Información Judicial, p. 703.

³⁵ Jorge Carpizo, *Informe de las Actividades y Acciones Concretas realizadas por la PGR*, 4 de enero-1 de julio de 1993. PGR, México, 1993, p. 18.

³⁶ *Gaceta*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, No 15, mayo 1994.

El 17% de las reclamos se originan por gente pobre que no pueden tener un abogado y gastar en un juicio. Las causas de inconformidad más comunes son:

- a) Violación de los derechos de los prisioneros, la sobrepoblación carcelaria es del rango de 52% y dos de tres prisioneros no han sido sentenciados.³⁷
- b) Abuso de autoridad. Empero, de acuerdo con el Código Penal del Distrito Federal el abuso no es un crimen grave, por lo que un servidor acusado puede obtener su libertad provisional.³⁸
- c) Detención ilegal cometida por la Policía Judicial.
- d) Demora de los agentes del Procurador General para hacer que los acusados comparezcan ante los jueces.
- e) Falta de suministro de servicios de salud en las instituciones públicas.
- f) Falsas acusaciones.
- g) Negligencia en las prácticas médicas.
- h) Negación del derecho constitucional de petición.
- i) Responsabilidad oficial
- j) Tortura: en el reporte del Presidente de la Comisión sobre los estados, se hicieron 53 Recomendaciones contra agentes que practicaron la tortura de 1993 a 1994, procesándose sólo 7 de tales casos.

2.4.1 INFORME ANUAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS QUE COMPRENDE DE MAYO DE 1994 A MAYO DE 1995. A manera de actualización de datos manejaré las siguientes cifras en base al Informe Anual rendido al Presidente de la República por el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Licenciado Jorge Madrazo Cuellar, que comprende el periodo de mayo de 1994 a mayo de 1995.

Composición de las quejas.

Por fuente de acceso: durante el periodo sobre el que se informan las quejas radicadas en la Comisión Nacional tuvieron las siguientes fuentes de acceso:

• Por medio de carta.	5,623.
• De manera personal.	3,236.
• Vía telefónica.	38.
• Mediante su publicación en la prensa.	15.
TOTAL:	8,912

³⁷ Valdés Abascal. Op. cit. p. 200

³⁸ De acuerdo al artículo 215 del Código Penal, la pena impuesta por el juez puede ser de uno a 8 años por 10 de los más comunes delitos cometidos por las autoridades. Sólo 2 son acusados con penas más altas por las que el acusado no puede obtener su libertad provisional.

Por el carácter federal o local de la autoridad presuntamente responsable:

Respecto de las 2,353 quejas que fueron calificadas como presuntamente violatorias de Derechos Humanos y con base exclusivamente en la información original aportada por los quejosos, puede establecerse que las autoridades señaladas como presuntamente responsables son federales en 1,780 casos y en 356 corresponden a autoridades de las entidades federativas. Respecto de estas últimas, 157 casos se refieren a quejas de naturaleza penitenciaria en donde existe una facultad concurrente entre las Comisiones Locales y la Comisión Nacional. El resto de las 199 se deben a quejas contra autoridades de entidades federativas en las cuales la Comisión Nacional ejerció su facultad de atracción o determinó su incompetencia para conocer del asunto; en 157 casos se mencionaron autoridades tanto federales como locales y en 60 casos no ha sido posible definir el fuero.

De acuerdo con la naturaleza de los hechos presuntamente violatorios de Derechos Humanos, de las quejas presentadas, las cuales están sujetas a investigación para determinar la veracidad de los hechos en que se sustentan y actuar en consecuencia, la Comisión Nacional conoció de los siguientes casos:

• Violación a los derechos de los reclusos.	443.
• Abuso de autoridad.	406.
• Negligencia médica.	312.
• Negativa al derecho de petición.	184.
• Responsabilidad de servidores públicos.	173.
• Detención arbitraria.	169.
• Negativa de acceso al servicio médico.	144.
• Preliberación.	139.
• Inconformidad con resolución administrativa.	125.
• Dilación en la procuración de justicia.	123.
• Dilación con el procedimiento administrativo.	97.
• Falsa acusación.	95.
• Vicios en el procedimiento.	66.
• Inejecución de resolución, sentencia o laudo.	53.
• Tortura.	45.
• Lesiones.	42.
• Negativa al pago de indemnización.	35.
• Dilación en el proceso jurisdiccional.	34.
• Incomunicación.	30.
• Intimidación.	29.

Además, en el informe se han mencionado otros 53 hechos presuntamente violatorios.

Durante el periodo sobre el que se informa (mayo de 1994 a mayo de 1995), se elaboró el manual para la calificación de hechos violatorios de Derechos Humanos. Con dicho documento se busca obtener mayor precisión y homogeneidad en la calificación de tales conductas. El manual comprende un catálogo de hechos violatorios de los Derechos Humanos, al que se acompaña el fundamento constitucional, legislativo y jurisprudencial, así como el referente a los instrumentos internacionales correspondientes.

2.4.1.1 CONSIDERACIÓN SOBRE LAS QUEJAS POR TORTURA. En el primer semestre de trabajo de la Comisión Nacional del total de quejas recibidas, la tortura ocupó el segundo lugar dentro de los hechos calificados como presuntamente violatorios de Derechos Humanos con 180 casos (13.4%); en el segundo semestre, el primer sitio con 266 (13.9%); en el tercer semestre, el tercer sitio con 156 casos (6.2%); en el cuarto semestre el séptimo sitio con 134 (2.9%); en el ejercicio anual 1992-1993 el séptimo sitio con 246 casos (2.8%); en el ejercicio anual 1993-1994 el décimo sitio con 141 casos (1.6%). Durante el periodo sobre el que se informa, la tortura se ubica en el decimoquinto sitio de los hechos presuntamente violatorios con 45 casos (0.5%).

En total, en 45 de los casos recibidos durante el presente ejercicio calificados como presuntamente violatorios a Derechos Humanos, el quejoso alegó la tortura, los cuales se suman a los 103 que se encontraban en tramitación al término del ejercicio anterior totalizando 148 casos; de ellos, 116 expedientes se habían concluido y 32 continuaban en trámite al momento de realizarse el informe. Las causas de conclusión fueron las siguientes:

Por Recomendación .	7.
Por documentos de No Responsabilidad.	1.
Resuelto durante la tramitación del expediente.	51. ³⁹
Por falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento.	11.
Por desistimiento expreso del quejoso.	5.
Por orientación al quejoso.	3.
Por ser de la competencia del Poder Judicial Federal o de una Comisión Estatal de Derechos Humanos.	10.
Por ser asunto jurisdiccional de fondo.	28.

De acuerdo con lo anterior, se puede hacer la consideración siguiente:

De las cifras que se han mencionado, queda claro que de las quejas por tortura analizadas durante el actual ejercicio, sólo resultaron procedentes 58, es decir, 39.2% de ese total.

³⁹ En estos casos se insiste en la señalado en los informes anteriores de que no pudo acreditarse la tortura, pero si otro tipo de violación a Derechos Humanos, por su dimensión, fue resuelta mediante el procedimiento de amigable composición llevado con las autoridades señaladas como presuntas responsables, o bien porque dichas autoridades directamente hicieron cesar la violación y promovieron su resarcimiento y el castigo de los responsables.

2.4.1.2 AUTORIDADES PRESUNTAMENTE RESPONSABLES DE VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS. Anteriormente, hablamos de los tipos de violación a Derechos Humanos durante el periodo de mayo de 1994 a mayo de 1995, pues bien, estas fueron presuntamente cometidas por 280 autoridades. La estadística está conformada exclusivamente por el señalamiento que hicieron los quejosos en sus escritos y muchos de ellos están todavía sujetos a investigación al momento del informe a fin de corroborar si efectivamente tales autoridades violaron Derechos Humanos. Las 10 autoridades que con mayor frecuencia fueron mencionadas por los quejosos como presuntamente violadoras de Derechos Humanos, fueron las siguientes, y en el número de ocasiones que se indica:

Procuraduría General de la República	392
Instituto Mexicano del Seguro Social	339
Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación	301
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	119
Secretaría de la Defensa Nacional	100
Secretaría de Gobernación	301
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	65
Secretaría de Educación Pública	63
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	58
Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas	56

2.4.1.3 PROGRAMA DE QUEJAS. La esencia misma de la labor del *Ombudsman* se expresa en el desarrollo del programa de quejas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. El programa consiste en la recepción, calificación e investigación de las quejas por presuntas violaciones a derechos fundamentales, así como en las Recomendaciones, documentos de No Responsabilidad, soluciones conciliatorias, y acuerdos que, como solución a ellas se expiden, y hacer su seguimiento respectivo.

2.4.1.4 QUEJAS RECIBIDAS DEL 26 DE MAYO DE 1994 AL 25 DE MAYO DE 1995. Durante el ejercicio anual sobre el que se informa se continuó con la tramitación de los expedientes que no habían sido concluidos al cierre de los informes anteriores; igualmente se procedió a la recepción e investigación de las quejas que fueron presentadas a partir del 26 de mayo de 1994 al 25 de mayo de 1995. La descripción numérica del programa de quejas es la siguiente:

Quejas que se encontraban en trámite al 25 de mayo de 1994	1374
Quejas que se encontraban pendientes de calificación por falta de información del quejoso al 25 de mayo de 1994	74
SUBTOTAL:	1448
Quejas recibidas del 26 de mayo de 1994 al 25 de mayo de 1995	8912
TOTAL:	10360

El trabajo desarrollado durante el ejercicio, respecto de esas 10,360 quejas permite reportar el siguiente estado actual del programa:

Quejas en trámite	1104
Quejas pendientes de calificación por falta de información del quejoso	27
Quejas concluidas	9229
TOTAL:	10360

De conformidad con el Reglamento Interno de la CNDH se calificaron las 8,912 quejas recibidas durante el presente ejercicio, con los siguientes resultados:

Quejas sobre hechos presuntamente violatorios de Derechos Humanos	2353
Quejas respecto de las cuales fue incompetente la CNDH ⁴⁰	6532
Quejas pendientes de calificación por falta de información del quejoso	27
TOTAL:	8912

A lo largo del ejercicio sobre el que se informa, todas las quejas recibidas que contuvieron la información necesaria fueron debidamente calificadas. Debe señalarse que el número de quejas pendientes de calificación por falta de información suficiente proporcionada por el quejoso, representó el 0.3% del total de las recibidas.

Asimismo, los 698 expedientes de queja fueron turnados a las Comisiones de Derechos Humanos de las Entidades Federativas, por ser a ellas a quienes constitucionalmente correspondía conocer de las probables violaciones.

En todos los casos, los quejosos fueron informados por escrito de la remisión de sus quejas a los organismos estatales competentes, a fin de que ante ellos hicieran el seguimiento de sus reclamaciones; se les explicó, además, la razón constitucional de tal determinación. Sobre este particular, es pertinente destacar que del total de expedientes remitidos durante el período del que se informa, hasta el cierre de ese informe, en 11 casos

⁴⁰ En este número se incluyen 175 expedientes en donde la incompetencia se generó porque la falta de respuesta del quejoso dejó sin materia la queja.

los quejosos han regresado ante la CNDH en vía de Recurso de Inconformidad: 8 por impugnación ante la resolución del organismo estatal y 3 por queja.

Cabe precisar que en materia penitenciaria la CNDH recibe e investiga quejas en las que se señala como responsables a autoridades del fuero común. Lo hace con base en las facultades concurrentes que sobre el particular establece la Ley de la CNDH, la cual reconoce a este organismo la atribución suficiente para supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país.

Debe señalarse que en este periodo, la CNDH ejerció en 259 casos la facultad de atracción que le concede su ordenamiento jurídico. Es decir, en dichos asuntos la CNDH ha considerado que la trascendencia del problema planteado rebasa el ámbito estatal y tiene incidencia en interés nacional, por lo que, a pesar de tratarse de asuntos locales, se decidió radicar en la Institución los expedientes respectivos. Del total de casos 108 corresponden al Estado de Guanajuato, 61 al D.F., 16 al Estado de San Luis Potosí, 13 al Estado de Chiapas, 11 al Estado de Nayarit, 8 al Estado de Puebla, 7 al Estado de Oaxaca, 6 al Estado de Veracruz, 4 al Estado de México, 4 al Estado de Sinaloa, 3 al Estado de Guerrero, 3 al Estado de Jalisco, 3 al Estado de Tamaulipas, 2 al Estado de Durango, 2 al Estado de Tabasco, 1 al Estado de Baja California Sur, 1 al Estado de Coahuila, 1 al Estado de Colima, 1 al Estado de Michoacán, 1 al Estado de Morelos, 1 al Estado de Nuevo León, 1 al Estado de Quintana Roo y 1 al Estado de Tlaxcala.

Por otra parte, cabe precisar que de las 8,912 quejas recibidas durante el actual ejercicio, 7,367 son de carácter individual y 1,545 son de carácter colectivo; es decir, en estas últimas, los presuntos agraviados son 2 o más personas. El número total de supuestos agraviados que se consignan en las 8,912 quejas es de 15,092, en la inteligencia de que respecto de aquellas de naturaleza colectiva es imposible hacer cuantificación debido a que los agraviados son comunidades indígenas, ejidos y centros penitenciarios.

Con excepción de 43 quejas que revisten una especial complejidad, la CNDH ha concluido a la fecha todos los expedientes de queja que se encontraban en trámite hasta antes del 26 de mayo de 1994, pronunciándose en el sentido que correspondió para cada caso en particular.

En relación con las quejas recibidas a partir del 26 de mayo de 1994 y hasta el 25 de noviembre de ese año quedaron pendientes de conclusión 113 expedientes.

Las 9,229 quejas concluidas durante el actual ejercicio corresponden a los siguientes conceptos:

Por solución a la queja durante su tramitación	1 557
Por orientación al quejoso y/o remisión de la queja a la autoridad, servidor público o instancia competente	5 726
Por incompetencia de la CNDII	1 173
Por desistimiento del quejoso	163
Por falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento	395
Por Recomendaciones del Programa General de Quejas	45
Por Recomendaciones derivadas del Programa Penitenciario	23
Por Recomendaciones derivadas de los Recursos de Inconformidad ⁴¹	73
Por No Responsabilidad de la Autoridad	41
Por acumulación de expedientes de queja	106
TOTAL:	9,229

Sobre los asuntos concluidos en lo que se determinó la orientación al quejoso, la causa de tal determinación fue:

Por orientación a la autoridad competente	4 194
Por tratarse de asuntos entre particulares	127
Remisión al Poder Judicial Federal	14
Remisión a organismo local de Derechos Humanos	698
Remisión a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo	532
Remisión a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	21
Remisión a la Procuraduría Agraria	140
TOTAL:	5,726

Por lo que se refiere a los asuntos concluidos por no surtirse la competencia de la Comisión Nacional las causas fueron las siguientes:

⁴¹ Los Recursos de Inconformidad no dan lugar a la apertura de un expediente dentro del Programa General de Quejas, sino que se tramitan de manera independiente. Por ello, las Recomendaciones derivadas de tales recursos no corresponden al número de quejas, como en todos los demás casos. Por esta razón si se suman todos los conceptos de conclusión el resultado es de 9,302. Sin embargo, los expedientes de quejas concluidos si son 9,229, es decir, 73 expedientes no se tramitaron en el Programa General de Quejas, sino en el de Inconformidades.

Sentencia definitiva	103
Asunto jurisdiccional de fondo	852
Conflictos laborales	91
Calificación de elecciones	1
Quejas extemporáneas	123
Consulta legislativa	3
TOTAL:	1,173

A LO LARGO DE SUS 5 AÑOS DE TRABAJO, LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, HA RECIBIDO UN TOTAL DE 36,753 QUEJAS DE LAS QUE SE HAN CONCLUIDO 35,622, Y SE ENCONTRABAN EN TRÁMITE 1,131. ESTO SIGNIFICA QUE EL 97% DE LOS ASUNTOS RADICADOS EN LA COMISIÓN NACIONAL FUERON ATENDIDOS Y CONCLUIDOS, AL MOMENTO DEL INFORME QUE SE CITA.

2.5 ¿PROCURACIÓN O DILACIÓN DE LA JUSTICIA? Hasta ahora, hemos establecido que el Presidente de la República tiene completo control sobre la procuración de la justicia desde 1900; " función controlada por el poder ejecutivo tomando parte de la administración de justicia, así como del procedimiento penal que está firmemente supervisado y canalizado por uno de sus agentes de la Procuraduría General, y ante ello los jueces son reducidos a una pasiva respuesta de acciones supervisadas por este representante ejecutivo ".⁴²

El Presidente es el único efectiva promotor de las reformas constitucionales y el más importante legislador del país, lo que hace que sus poderes políticos sean exclusivos y exorbitantes.

El sistema presidencial ha sido una característica en la Constitución Mexicana desde Benito Juárez en 1867, y completado por cada figura antagónica como Porfirio Díaz, Venustiano Carranza y Alvaro Obregón; los tres tuvieron un propósito común: hacer que el fuerte poder presidencial sobreviviera.

No obstante, desde 1970 todos los presidentes han incluido en sus planes de gobierno, programas para tratar de erradicar la corrupción, y han supervisado campañas de moralidad y honestidad. Sin embargo, mientras el Presidente se encuentra ocupado en decidir los más intrincados negocios centralizando todas las decisiones, la burocracia trabaja por sí misma con mala voluntad e independencia y trastoca las medidas a través de influencias personales (soborno) o creando la regulación para adquirir más discreción (extorsión).

⁴² "Historia de la Procuraduría General de la República". 1986. México. p. 154

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO 1

EL OMBUDSMAN

Y LA

EQUIDAD

1.1 EL *OMBUDSMAN*. Respecto a su denominación, a la institución del *Ombudsman* se le ha identificado de diversas maneras, atendiendo al propio idioma del país donde se incorpore o a la decisión de sus autoridades políticas.

La palabra *Ombudsman* significa en sueco "representante", "comisionado", "protector", "mandatario", o "representante del Parlamento" y, en consecuencia, en último término, "protector de los derechos de los ciudadanos".

El significado etimológico conduce a la noción de comisionado o delegado para intervenir en un movimiento respecto a un asunto central y que, obviamente, tiende hacia un término; de ahí, la existencia de un camino, de una sucesión de etapas, de un trámite.

El *Ombudsman*, por tanto, es un delegado (del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo) para intervenir en un trámite; en la administración estatal comprendida en todas sus ramas, legislativa, ejecutiva y judicial.

1.1.1 DEFINICIÓN. Una de las definiciones más completas de *Ombudsman* es la que proporciona la *International Bar Association* que señala:

"El *Ombudsman* es un cargo previsto en la Constitución o por acción de la legislatura o el Parlamento, que encabeza un funcionario público de alto nivel, el cual debe ser independiente y responsable ante la legislatura o Parlamento, cuya labor consiste en recibir las quejas provenientes de personas agraviadas en contra de oficinas administrativas, funcionarios y empleados de la administración pública o bien que actúen por moción propia, y quien tiene poder para investigar, así como para recomendar acciones correctivas y publicar informes".⁴³

Fix Zamudio al definir a la institución la describe como el organismo autónomo, cuyo titular es designado por el legislativo, por el ejecutivo, o por ambos, con la función esencial de fiscalizar la actividad administrativa, recibir las reclamaciones de los administrados, gestionar la pronta resolución de las cuestiones planteadas y de no ser posible, investigar dichas impugnaciones, para que si se considera que se han afectado indebidamente los derechos e intereses legítimos de los propios reclamantes, formulen Recomendaciones no obligatorias a las autoridades respectivas, con el objeto de lograr la reparación de las citadas violaciones; presentar informes públicos especiales y periódicos sobre las cuestiones investigadas y sugerir reformas y modificaciones a las prácticas, los reglamentos y las leyes administrativas, para una mejor prestación de los servicios públicos.

⁴³ Exposición del Lic. Luis Raúl González Pérez, en el V Curso de especialización sobre Derechos Humanos en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, impartido por la Academia Mexicana de Derechos Humanos.

1.1.1 ANTECEDENTES. El *Ombudsman* tiene como antecedentes dos instituciones jurídicas:

- *Prevoste* de la Corona. Funcionario nombrado por el rey, a fines del siglo XVI, cuya labor consistía en vigilar a los fiscales públicos y actuar en nombre del monarca, como el fiscal principal.
- Procurador Supremo. Hacia 1715, siendo rey de Suecia, Carlos XII, emitió una orden de cancillería mediante la cual se creaba el cargo de Procurador Supremo, supervisor de la legalidad, con la misión expresa de vigilar que los funcionarios públicos cumplieran con sus obligaciones y observaran la efectiva aplicación de todo tipo de disposiciones legales. Por una orden de cancillería de 1719, este funcionario cambia su nombre al de Canciller de Justicia, sin que sus funciones fuesen variadas.

Con la expedición de la Constitución en 1720, Suecia inició un lapso de 53 años, conocido como el "Periodo de Libertad"; en este ordenamiento, se otorgó expresamente la supremacía al Parlamento por encima inclusive del Rey y de su Consejo, quienes se encargaron de ejecutar las decisiones parlamentarias en las cuales el Rey sólo participaba con dos votos.

Las violentas luchas que se desarrollaron en los últimos años de dicho periodo, a propósito de los privilegios de la nobleza, los fracasos en la política exterior y cierto cansancio por las luchas de partidos, propiciaron la situación para que Gustavo III procurara nuevas reformas constitucionales, a fin de restablecer el poder del rey sobre el Parlamento; para ello contó desde el inicio con el apoyo del pueblo y del ejército.

En 1807, Napoleón y el Emperador Alejandro I de Rusia, suscribieron el tratado de *Tilsit*, por virtud del cual se acordó atacar Suecia y presionar a Dinamarca para que hiciesen lo mismo; por este motivo el ejército ruso invadió Finlandia que para ese tiempo se encontraba ocupada por los suecos, quienes finalmente tuvieron que evacuar.

Este fracaso fue imputado a la incapacidad de Gustavo IV, y muchos de sus súbditos, entre ellos funcionarios, militares e ideólogos liberales, pensaron que había sido consecuencia del régimen autoerático.

En 1809 se aprobó el instrumento de gobierno *Regeringsform* que junto con el Acta de Sucesión, el Acta de Parlamento y el Acta de Libertad de Prensa, conforman la Constitución y los ordenamientos fundamentales de Suecia. La forma de gobierno, establecida en esta Ley Suprema, se fundamentó en el equilibrio de poderes y se constituyó en una monarquía constitucional y hereditaria.

Relevante innovación, en dicho instrumento, fue la creación de la figura jurídica del *Justitie Ombudsman*, al disponer en el artículo 96 que una persona será designada por el Parlamento para que en su nombre vele por los derechos generales e individuales del pueblo, vigilando que los jueces y demás funcionarios cumplan con las leyes y las apliquen del modo previsto por el Parlamento.

Es así que el *Ombudsman* desde su nacimiento es en Suecia un representante del Parlamento, y como tal, representante del pueblo; en su actividad formal y real, es independiente del gobierno y de hecho también del Parlamento, ante quien debe rendir el informe de su actividad fiscalizadora de la administración y de la justicia.

Cuando comenzó a crecer excesivamente la carga de trabajo del *Justitie Ombudsman*, el Parlamento aprobó, ya en los inicios del siglo XX, en 1915, la creación de otra dependencia homóloga, encargada exclusivamente de los asuntos militares.

Durante más de cien años fue el *Ombudsman* una institución exclusivamente sueca, circunstancia que no resulta extraña toda vez que estaba hecha a la medida del particular sistema administrativo de Suecia, ya que sus antecedentes históricos se remontan a la etapa de la monarquía absoluta, durante la cual el Rey controlaba por igual a los funcionarios y a los jueces.

El *Ombudsman* hoy en día denota una institución jurídica que existe realmente en más de cuarenta países, aún cuando más de trescientos órganos e individuos se aplican a sí mismos esta denominación aunque no satisfacen todas las características de ella.

El nombre de *Ombudsman* nos es relativamente extraño y para muchos suena exótico, hoy en día es un vocablo internacional con una anotación precisa como lo puede ser en materia jurídica el *habeas corpus*.

Es un organismo cuyo titular es un funcionario público de alto nivel quien actúa con independencia pero es responsable ante el Poder Legislativo, recibe quejas y emite Recomendaciones, periódicamente rinde un informe público sobre el cumplimiento o no de sus Recomendaciones y sugerencias; órgano encargado de asegurar el desarrollo correcto de la actividad administrativa y la tutela de los derechos de los administrados; por eso, las atribuciones que se le asignan son, con preferencia, de vigilancia y de control. Pese a que muchas veces sus competencias pueden tener carácter parajurisdiccional, el órgano, generalmente, se ha encuadrado dentro del Poder Legislativo. Se le ha considerado como "un delegado del Parlamento, pero sin que esto afecte su amplia autonomía y su completa independencia"⁴¹. No es titular de poderes de orientación política sino que su acción se dirige a lograr mediante la denuncia el planteamiento, el consejo, la mediación y la corrección del mal uso del poder administrativo y con ello evitar o reparar, en igual forma, y bajo los mismos procedimientos, la lesión de los derechos individuales, sin que pueda llegar a sustituir, con su acción, a la administración pública.

El *Ombudsman* como ya se mencionó nació en Suecia con la Constitución de 1809, persiguió establecer un control adicional para el cumplimiento de las leyes, supervisar cómo éstas eran realmente aplicadas por la administración, crear un nuevo camino ágil y sin formalismos, a través del cual los individuos pudieran quejarse de las arbitrariedades así como de las violaciones cometidas por autoridades y funcionarios.

⁴¹ Gros Espelt, Héctor. "Derechos Humanos y Vida Internacional". UNAM y CNDH. 1995. p. 169.

Más de cien años después de su creación, el *Ombudsman* fue adoptado, por primera vez, por otro país que no fuera Suecia, éste fue Finlandia en su Constitución del 17 de julio de 1919, cuyas actividades fueron reguladas por la Ley reglamentaria de 10 de enero de 1920. Paralelamente al *Ombudsman* actúa el Canciller de Justicia que es designado por el Presidente de la República.

Una vez concluida la segunda guerra mundial, surge en 1952 el *Ombudsman* noruego para las fuerzas armadas, teniendo como modelo básico al *Ombudsman* Militar sueco.

Posteriormente el ejemplo fue seguido por Dinamarca, su Constitución con motivo de las reformas de junio de 1953, estableció en su artículo 55 que "El Parlamento nombrará una o dos personas que no deberán ser miembros del Parlamento, y a cuyo cargo estará la supervisión de la administración civil y militar del Estado." El acta número 203 de junio de 1954 sobre el *Ombudsman* (Ley del *Ombudsman*) fue aprobada y puesta en vigor el 1o de diciembre de 1954. Este *Ombudsman* difiere del sueco en que no tiene competencia sobre los organismo jurisdiccionales.

Por otra parte, la primera instauración de un *Ombudsman* fuera de la península escandinava fue en la República Alemana en 1957, con el establecimiento de un *Ombudsman* Militar; aunque es un órgano subordinado al Parlamento, sólo realiza funciones de fiscalización de las fuerzas armadas misma que inició sus actividades en 1959.

Pero a partir de esta fecha es una institución que comienza a ser muy estudiada y discutida en congresos y *simposios* internacionales, adoptada, ya sea nacional o localmente, por países como Gran Bretaña, Canadá, Francia e Italia.

Las necesidades administrativas locales, como la publicidad realizada por los existentes *Ombudsman* y por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, lograron que a partir de la década de los sesentas comenzará prácticamente el afán internacional por implementar una situación que se ha calificado como "*Ombudsmania*".

En 1962 Noruega crea un *Ombudsman* para los asuntos administrativos civiles a nivel nacional. En el mismo año, Nueva Zelanda expide una Ley donde se establece la institución escandinava a nivel nacional bajo el nombre de "Comisionado Parlamentario".

Es hasta 1966 cuando tiene lugar el establecimiento de los *Ombudsmen*, en países considerados en vías de desarrollo, tales como Guyana y Tanzania, cuya peculiaridad, en ambos casos, consiste en que el *Ombudsman* es un órgano designado por el Jefe del Poder Ejecutivo.

En el mundo iberoamericano la figura del *Ombudsman* se va abriendo camino: en Portugal en 1975 con el nombre de Promotor de la Justicia, en España en 1978 con el de Defensor del Pueblo, en Costa Rica en 1982 como la Procuraduría de los Derechos Humanos y en Guatemala en 1985 como el Procurador de los Derechos Humanos.

En México nace a la vida pública el *Ombudsman* Nacional el 6 de junio de 1990 y su originaria fundamentación legal se ve superada con la adición constitucional del 22 de enero de 1992, con la que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El ejemplo del *Ombudsman* ha cundido en nuestro continente y hoy existe en Argentina, Barbados, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, Puerto Rico, Santa Luceía Trinidad y Tobago. Se encuentran en proceso avanzado de integración las instituciones de Bolivia, Nicaragua, Panamá y Perú.

Canadá es el país que ha instituido y propagado al *Ombudsman* con mayor entusiasmo. Las primeras provincias canadienses en introducirlo fueron Alberta y New Brunswick, en 1967. En Quebec, la Ley del *Ombudsman* fue aprobada en 1968; la Ley de Manitoba que instituye el órgano fue aprobada en 1969 y fue electo el titular en 1970, año en que se aprobó la regulación jurídica de este cargo en dos provincias más: Nueva Escocia y Newfoundland, mismas que entraron en funciones hasta 1971 y 1975 respectivamente. Las leyes que crean los *Ombudsman* en Saskatchewan y Ontario fueron promulgadas en 1972 y 1975 respectivamente. Actualmente todas las provincias canadienses, excepto la Isla Edward, tienen *Ombudsman* en operación. Inclusive se crea el Instituto Internacional del *Ombudsman* en Edmonton, Alberta, Canadá, que reúne la información de todos los *Ombudsmen* que existen en el mundo y la difunde a través de su revista y de diversas publicaciones más.

En el Reino Unido, la Ley del Comisariado Parlamentario por el cual se creaba el *Ombudsman*, entró en vigor el 1o de abril de 1967; como característica fundamental de sus homólogos escandinavos, fue el acceso indirecto a dicho órgano, esto es, los miembros de la Cámara de los Comunes fungen como intermediarios entre el público y el Comisionado Parlamentario, debiendo analizar la queja y transmitirla al Comisionado para que éste realice la correspondiente investigación ante la autoridad a la que se le imputa la conducta indebida y, como resultado de la misma, formule un dictamen que se envía al mismo diputado que la solicitó.

En 1968, la Isla Mauricio, país considerado en vías de desarrollo, introdujo en su Constitución un *Ombudsman* a nivel nacional, el cual es nombrado por el Gobernador General, con aprobación del Primer Ministro y del Parlamento.

Austria logra en 1971, implantar el *Ombudsman* a nivel provincial por medio de una Ley. El *Ombudsman* federal se creó en 1976, con sede en Camberra.

En la India el *Ombudsman* sólo existe a nivel local, recibe el nombre de *Lokpal* y es designado por el Gobernador, pero dicho nombramiento está sujeto a la aprobación previa del Parlamento y del Ministro de Justicia. Los *Ombudsmen* auxiliares denominados *lokayotas*, son electos también por el Presidente quien está condicionado a consultar al *Lokpal*.

Apenas creado el estado de Israel, estableció un "Contralor de Estado" en 1949, al cual se le facultó para inspeccionar a entidades administrativas, sobre todo en aspectos financieros. Su nombramiento corresponde al Jefe del Ejecutivo, a propuesta de un Comité del Poder Legislativo.

Francia instituye un *Ombudsman* bajo la denominación de *Médiateur* en 1973. Electo su titular por el Jefe de Gobierno, sólo es destituable por causa justificada, calificada por el Consejo de Estado; al igual que su homólogo británico es de acceso indirecto, ya que no recibe directamente las reclamaciones de los afectados, sino que las mismas deben ser presentadas a un diputado o senador, con la petición de que las transmita al *Médiateur* y dichos representantes sólo lo hacen si consideran que es de su competencia.

Italia instauró, a nivel regional, varios *Ombudsman* en el nombre de *Difensore Civico*. El primero de ellos fue establecido en la Ley Regional Toscana No. 8, aprobada en enero de 1974.

Asimismo, el cargo de *Ombudsman* en Portugal fue denominado Promotor de Justicia y se previó en la Constitución democrática que entró en vigor en abril de 1976, reformada en 1982. El primer *Ombudsman* fue designado por el Presidente de la República, contemplando la Constitución que los futuros *Ombudsman* sean electos por el Parlamento.

La Constitución Española de 1978, en su artículo 54, creó la figura del "Defensor del Pueblo", el cual es designado por las Cortes Generales (Poder Legislativo), para la defensa de los derechos de los particulares y para supervisar la actividad administrativa.

De igual forma, en Holanda se han creado *Ombudsman* en las ciudades de la Haya (1979) y Róterdam (1976-1983), así como a nivel nacional (1982).

En la República de Irlanda, el cargo se creó en la Ley de 1980.

Es de destacarse que los países en vías de desarrollo, desde la década de los setenta, han establecido paulatinamente *Ombudsman* o figuras jurídicas semejantes, las cuales han enfatizado su papel de defensores de Derechos Humanos ante actitudes arbitrarias provenientes de la burocracia; así por ejemplo se crearon entre otros, el de Fidji en 1972, el de Zambia en 1973; el de Nigeria y Nueva Guinea en 1975; el de Trinidad y Tobago en 1976, el de Dinamarca en 1978; el de Filipinas en 1979; el de Ghana en 1980 y el de Sri Lanka en 1981.

Amplia es la diversidad de *Ombudsman* y cuasi *Ombudsman* que han florecido en los Estados Unidos. Ella contiene entre otros el clásico modelo de *Ombudsman* Parlamentario establecido en los Estados de Hawái (1967), Nebraska (1969), Iowa (1972) y Alaska (1975). También se observa el desarrollo de la figura denominada *Executive-Ombudsman* (designado por el Poder Ejecutivo). Los Estados que cuentan con este modelo son Oregon (1979), Carolina del Sur (1971), Utah (1972), Connecticut, Kentucky, Montana, Carolina del Norte, Pennsylvania y Virginia (1973), Nueva Jersey (1974),

Colorado, Maine y Massachusetts (1975), Missouri, Rhode Island (1977), Ohio y Oklahoma (1978) Florida, Nueva York y Tennessee (1979).

La administración pública ha crecido y se han multiplicado los organismos oficiales, con lo cual se aumenta la posibilidad de problemas entre los órganos de poder y los individuos, ya que no existen muchas instancias para presentar quejas ya que los tribunales generalmente son muy lentos, formalistas y costosos; cada día es mayor la corriente internacional que está preocupada de que efectivamente se protejan los derechos de los individuos.

En América Latina existen tres organismos que agrupan a varios *Ombudsman* Nacionales: la Asociación Iberoamericana del *Ombudsman*; la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos de diferentes países americanos, (organismo presidido por el titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, su finalidad es servir como espacio y foro adecuado para el desarrollo de las relaciones de cooperación entre los *Ombudsman* Iberoamericanos, permitir entre ellos un organizado y fructífero intercambio de experiencias, brindarse apoyos recíprocos y procurar el fortalecimiento y la expansión de la cultura de los Derechos humanos de la región); y finalmente, el Instituto Latinoamericano del *Ombudsman*.

A nivel internacional la institución más representativa es el Instituto Internacional del *Ombudsman*, organismo que incluye más de 70 *Ombudsman* Nacionales, Locales y Regionales.

Los *Ombudsmen* escandinavos poseen el derecho de procesar, lo que generalmente no tienen los otros *Ombudsmen*, sino que su fuerza y eficacia se encuentran en los informes públicos periódicos y en su calidad moral. Resulta políticamente grave para los funcionarios rebeldes a cumplir las Recomendaciones, su inclusión en el informe periódico, porque entonces quien los juzga es la sociedad en su conjunto.

1.1.3 CARACTERÍSTICAS. Álvaro Gil-Robles, Defensor del Pueblo en España, ha tratado de sintetizar las características generales o más reiteradas del *Ombudsman*:

- Elección por un Parlamento constituido democráticamente;
- El elegido no debe ser un hombre político ni de partido, pues la neutralidad política se considera esencial;
- Su actuación es independiente de toda presión parlamentaria o del gobierno;
- El acceso es directo del ciudadano al *Ombudsman* sin requisitos de abogado, procurador, ni pago de cantidad alguna;
- La investigación de las quejas se realiza de forma sumaria e informal, con acceso directo a la documentación administrativa concerniente al caso;
- Su competencia abarca el control de las distintas administraciones públicas, incluidas la de justicia y la militar;

- **Elabora un informe anual o extraordinario que eleva al Parlamento con el resultado de sus gestiones, dándose publicidad al mismo y con inclusión en ocasiones de los nombres de los funcionarios especialmente implicados en una mala administración; y**
- **Cuenta con un relativo poder sancionador sobre los funcionarios o de propuesta de sanción a los organismos competentes para ello.**

La Comisión Nacional de Derechos Humanos se parece al *Ombudsman* en la presentación de las quejas, en la facultad de investigación, en el acceso directo del quejoso al órgano, en la facultad de pedir toda la documentación relacionada con el caso, en la informalidad y antiburocratismo de su actuación, en lo apolítico del cargo y de la función, en la independencia en el desempeño de esa función, en la gratuidad del servicio y en la elaboración de informes periódicos y públicos.

Asimismo, se diferencian ya que en México la designación la realiza el Presidente de la República, la Comisión forma parte del Poder Ejecutivo, y no tiene poder sancionador, además cuenta con facultades que generalmente no se atribuyen a un *Ombudsman*, como representar al gobierno de la República ante organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales de Derechos Humanos; y las de prevención de violaciones educativas y culturales respecto a los Derechos Humanos.

Es obvio que el *Ombudsman* es en el mundo una institución exitosa; por ello cada día más países la aceptan como suya.

Pero, ¿por qué y para qué se necesita un *Ombudsman*? La actividad gubernamental ha crecido grandemente y, en consecuencia, las oportunidades de fricción entre el gobierno y el ciudadano, también se han multiplicado. Debido a que no existen muchas instancias para presentar quejas, y a que los tribunales generalmente son muy lentos, formalistas y costosos, además de que cada día es mayor la corriente internacional que está preocupada de que efectivamente se protejan los derechos de los individuos, por ende los mecanismos tradicionales de control han resultado insuficientes; así que se busca uno nuevo que venga a reforzarlos, precisamente donde aquellos han mostrado sus debilidades.

El *Ombudsman* frente al control jerárquica, privativo de la propia administración, ofrece la ventaja de tratarse de un órgano externo, ajeno a ella. Además frente al control parlamentario tradicional que es insuficiente para atender todos los casos de los afectados, y junto a ciertos móviles políticos, este órgano presenta la objetividad y profesionalismo de su función que frente al costoso, complicado y lento proceso judicial, ofrece un procedimiento ágil, gratuito, rápido y flexible.

Es claro que el *Ombudsman* sólo puede existir en donde hay sistemas democráticos puesto que en sistemas totalitarios o autoritarios está de más o se convierte en una figura sin ninguna importancia o sin resultados prácticos.

Desde luego que han abundado las críticas a la figura del *Ombudsman*. Entre las que más frecuentemente se escuchan están las siguientes: que no sirve para nada ya que sus Recomendaciones no tienen fuerza coactiva; que no tiene competencia propia; que viene a usurpar las atribuciones de otros órganos; que saldría sobrando si los órganos del poder cumplieran bien con sus funciones y que sólo defiende criminales, entre otras.

En América Latina, han expresado que el mal funcionamiento del orden jurídico, su falta de aplicación y la irresponsabilidad con que actúan los funcionarios públicos ha traído como una de sus consecuencias la creación del *Ombudsman* y que, cuando las cosas mejoren en esos países esta institución desaparecerá por "inútil".

Sin embargo, cada día más países aceptan la figura del *Ombudsman*, porque ha probado su eficacia, ya que los países que cuentan con sistemas democráticos más avanzados en tal proceso, y cuyos habitantes gozan efectivamente de amplios derechos políticos y sociales, sin importar las diferencias de los sistemas jurídicos, han aceptado esta institución y la han fortalecido, por ejemplo: Francia, Gran Bretaña, España, Suecia, Dinamarca, Holanda, Checoslovaquia, Hungría y Polonia.

En América Latina la institución del *Ombudsman* llegó para reforzar los controles sobre el poder público y el florecimiento del Estado de Derecho, especialmente para lograr una mayor y mejor defensa y protección de los Derechos Humanos. El peligro es que se le cree sólo una figura para lucirla, para simular, como pantallu, pero que no se le dota de los elementos necesarios para que realmente pueda funcionar.

1.1.3.1 CARACTERÍSTICAS ESENCIALES. En esta parte se detallarán las características de las cuales no puede prescindir un *Ombudsman*.

AUTONOMÍA: Un *Ombudsman* que no es autónomo, realmente no es un *Ombudsman*. La autonomía es un requisito *sine qua non* para su buen funcionamiento. La única verdad que existe para un *Ombudsman* es aquella que se deriva del expediente y de las pruebas que el mismo contienen, mismas que valora de acuerdo con la Ley, la equidad y sus consecuencias. Se le debe de dotar de ésta, porque de lo contrario implicaría la sujeción a líneas de resolución o bien, resoluciones condicionadas, perdiendo así su esencia y su fuerza moral.

DESIGNACIÓN: Existen tres sistemas para la designación del *Ombudsman*, ya sea que ésta la realice el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo o ambos. Los aspectos importantes que se deben tomar en cuenta para la designación son: que no sea un hombre de partido, para evitar impugnaciones innecesarias que lo debilitarían, que tenga prestigio personal y que sea reconocida su independencia, debe poseer autonomía, valor civil y conocimientos en las ciencias humanas.

GARANTÍAS: Los profesores de Derecho Constitucional y de Derecho Procesal han estudiado profundamente las garantías que todo juez debe gozar. Estas ideas deben aplicarse también al *Ombudsman*, quien ciertamente no es un juez, pero necesita de éstas

para asegurar su autonomía e independencia. Siendo éstas principalmente cuatro: la designación, la inamovilidad, la remuneración y la responsabilidad.

PRESUPUESTO: Debe contar con los recursos humanos, materiales y económicos suficientes para poder llevar a cabo sus funciones y este patrimonio debe ser propio.

ORIGEN: Es un órgano del Estado, no del gobierno; es un órgano público creado por la Constitución o por la Ley para que cumpla funciones públicas y cuyas atribuciones están expresamente señaladas por la propia Ley, pero no es, ni forma parte de ningún órgano de gobierno.

APARTIDISTA: No debe ni puede ser amortiguador de disputas políticas. El *Ombudsman* debe ser apolítico y apartidista para evitar caer en controversias de carácter político. Por ello, siempre debe actuar con imparcialidad a fin de que la sociedad esté segura de que sus Recomendaciones cuentan con tal actitud y que son objetivas.

COMPETENCIA: El *Ombudsman* no puede resolver todos los problemas de la sociedad, ni aceptar las quejas en las cuales no es competente, pero que le presentan personas desinformadas de lo que es un *Ombudsman* y de cuáles son sus funciones. Tiene que actuar con prudencia, pero sin dejar de lado la firmeza; nunca debe crear una falsa expectativa, pero siempre debe actuar bien cuando la queja si se encuentra dentro de su competencia. La función última del *Ombudsman* es solicitar la estricta aplicación de la Constitución y de la Ley; si él las viola, ejerciendo atribuciones que no le corresponden, carece de autoridad moral para después pedir su cumplimiento a la autoridades.

AMIGABLE CONCILIACIÓN: Es una vía muy adecuada para la resolución de las quejas, porque siempre será más rápida que una Recomendación. Además, su flexibilidad y antiburocratismo la hacen un medio ejemplar; por el que la persuasión y el diálogo se impondrán a un solo punto de vista. Es la mejor forma de demostrar a la autoridad que el *Ombudsman* es un verdadero colaborador y que únicamente persigue la realización de la justicia en el caso concreto y no la exhibición de la falta. Cuando la conciliación o la amigable composición no prosperan, entonces procede la Recomendación, cuyos procedimientos analizaré más adelante.

COMPETENCIA PENAL: El *Ombudsman* no realiza actividades propias de un Ministerio Público, sin que esto implique una prohibición para analizar adecuadamente los hechos y documentos de los cuales pudiera resultar algún ilícito, por ello, resulta naturalmente conveniente el que recomiende que se inicie formalmente por el Ministerio Público las indagatorias consideradas como necesarias. Además, si la autoridad competente se negara a realizar tal investigación, el *Ombudsman* efectúa la misma buscando evitar la impunidad, pero sin poder más, que exhibir públicamente sus resultados.

Cada día se comprende mejor que, el establecimiento de un *Ombudsman* responde excepcionalmente a muchas de las circunstancias que caracterizan hoy las consecuencias del creciente desbordamiento de la actividad administrativa, de la crisis de los sistemas

tradicionales de control jurisdiccional y de la necesidad de una mejor, más simple, menos formal, más rápida y más eficaz defensa de los derechos de los individuos frente al poder público.

El hecho de que pocos países del llamado Tercer Mundo han adoptado al *Ombudsman*, es resultado de una situación distinta que debe hacernos meditar, pero que no significa la no recepción de la idea de la posibilidad de su existencia, la imposibilidad, a priori, de su adopción futura. Este fenómeno de la inexistencia de la figura del *Ombudsman*, en la mayoría de los países del Tercer Mundo, puede ser la consecuencia de que la institución fue originariamente ajena a la tradición jurídica de los sistemas en que se basó la organización constitucional de los países en desarrollo. Pero además, puede haber sido también el resultado del error, predominante en los años sesenta, (pero actualmente ya superado), de creer que una política de desarrollo económico y social es incompatible con un sistema estricto de control jurídico de la administración y con un régimen muy riguroso de protección y garantía de los Derechos Humanos.

Hoy, por el contrario, se estima que el verdadero desarrollo sólo es posible si se realiza aceptando los controles jurídicos y si se armoniza con la protección esencial de la libertad del hombre.

De tal modo la concepción generalmente aceptada en nuestros días, que ve el desarrollo económico y social de los países jóvenes como un proceso que debe cumplirse dentro del Derecho, de la Justicia y de la Libertad y la existencia de nuevos modelos asimilables de muchos de estos Estados del llamado Tercer Mundo, permite pensar en la posibilidad de que la institución del *Ombudsman* pueda llegar a ser adoptada en gran parte de los países en vías de desarrollo.

En México la inexistencia del *Ombudsman* fue el resultado de nuestra herencia jurídica, de una tradición constitucional, influida básicamente por los modelos francés, estadounidense y español, que ignoraban esta institución y por la presencia de otras figuras más o menos análogas (Fiscal General, Procurador General, etc.), que podían considerarse como aptas para cumplir atribuciones del tipo de las que posee el *Ombudsman*. Actualmente, sobre todo después de lo que al respecto resulta del precedente de las nuevas constituciones de España y de Portugal y de los modelos ya existentes en el Derecho francés y en el Derecho anglosajón, es posible pensar que los obstáculos iniciales de tipo histórico han dejado de existir.

El *Ombudsman* puede tener hoy, asimismo, una tarea esencial para afirmar la seguridad jurídica, integrada con la idea de justicia. Puede brindar una real cooperación para que la doctrina de la seguridad nacional, en su versión antidemocrática, perezca definitivamente y se elabore y aplique, una teoría democrática de la seguridad que, fundamentada en la justicia, garantice el orden en la libertad.

CAPÍTULO 2

¿QUÉ SON LOS DERECHOS HUMANOS?

Sobre los Derechos Humanos se han escrito cientos de volúmenes y aún se escribirían muchos más, porque es uno de los temas más importantes para el hombre, es el que se refiere a su dignidad, junto a otros valores que le son fundamentales, es una cuestión compleja que puede ser examinada desde múltiples perspectivas y por las más diversas disciplinas.

2.1 DEFINICIÓN. Según el maestro Antonio E. Pérez Luño, los Derechos Humanos son:

Conjunto de facultades e instituciones que en un momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional.

2.2 ANTECEDENTES. La defensa de estos derechos surge cuando existe el abuso de poder, sus antecedentes se ven desde la lucha de hombres, mujeres, pueblos enteros contra la opresión y por la garantía de valores. Así encontramos como antecedentes entre otros a:

- El Código de Hamuraby.
- Los 10 mandamientos.
- La época prehispanica.
- Los padres apostólicos.
- La Iglesia floreciente.
- San Agustín de Nipona (La ciudad de Dios).

A partir del final de la Segunda Guerra Mundial, el tema de los Derechos Humanos se internacionalizó. La anterior afirmación no quiere decir que antes no hubiera antecedentes, claro que los hubo, pero el gran movimiento internacional comenzó después de aquel fatídico evento con declaraciones universales y regionales, la creación de Comisiones y Cortes regionales, pactos y protocolos sobre esta materia.

Así encontramos que :

- Cada día más Estados aceptan la competencia de la Comisiones y Cortes, como ha acontecido en Europa Occidental y como ya está sucediendo en América, aunque en este continente el proceso sea más lento y con más reticencias;
- Cada día más los individuos pueden recurrir directamente a las instancias internacionales, siempre y cuando se hayan previamente agotado las internas. Realmente este principio rompió con una de las bases del Derecho Internacional clásico, en donde generalmente sus sujetos eran los Estados.

La internacionalización de los Derechos Humanos, la creación de esas Comisiones y Cortes internacionales así como regionales plantea un problema respecto a las ideas clásicas de soberanía. Esta cuestión es un tema apasionante, que implica una revisión de las teorías

tradicionales de la soberanía y sobre la cual aún no existen todas las precisiones que necesariamente tendrán que darse en la doctrina y en la realidad.

Por ahora, sólo asentamos que en la realidad los países han delegado o subordinado, en muy diversos grados, algunos aspectos de su soberanía, mediante todas o algunas de las siguientes condiciones:

- Ha sido por voluntad propia.
- La participación en el organismo supranacional es en el plan de igualdad con los otros Estados.
- Se aceptan instancias jurisdiccionales supranacionales, porque se reconoce que los asuntos en cuestión son de interés para la comunidad internacional o regional.

Así la idea de soberanía presupone la libertad y la igualdad de los países y, a partir de ella, se aceptan las nuevas realidades que los propios países van creando.

Los aspectos antes mencionados han permitido que diversos países realicen delegaciones reales de soberanía a órganos y organizaciones regionales, así como la aceptación de algunos de esos países, de la primacía del Derecho Internacional o del comunitario sobre el nacional.

Empero, no puede desconocerse que la base de estos desarrollos implica la igualdad jurídica de los Estados, el apego al Derecho Internacional con todo lo que ello significa, y que la idea de soberanía continúe siendo la defensa de los países pequeños y débiles frente a los grandes y poderosos.

Con base en esos pensamientos, claro es que la internacionalización de los Derechos Humanos no es un nuevo imperialismo, en el cual un Estado fuerte y poderoso se inmiscuya en los asuntos internos de otro y lo quiera juzgar por presuntas violaciones a Derechos Humanos, o que con ese pretexto pretenda dictar y determinar las políticas nacionales, desde luego que no; la internacionalización de los Derechos Humanos es y debe ser, primordialmente, la aceptación de órganos jurisdiccionales, internacionales probos, que apliquen el Derecho Internacional sin presión de ningún Estado.

Aún no se precisa con claridad cuál es el equilibrio o el justo medio entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el orden interno de los mismos.

Por otra parte vemos que los Derechos Humanos poseen una tendencia progresista. Por ella se entiende que su concepción y protección nacional, regional e internacional se va ampliando irreversiblemente, tanto en lo que toca al número y contenido de ellos como a la eficacia de su control.

Lo anterior se ha favorecido a través de las convenciones sobre Derechos Humanos, las cuales poseen una gran flexibilidad que ha permitido que, a partir de las obligaciones

centrales. los órganos que las aplican vayan ampliando su contenido y los Estados lo acepten explícita o implícitamente.

Existen derechos que se van reconociendo y defendiendo progresivamente. Tal es el caso de los económicos y sociales, los cuales, para poder satisfacerlos, es necesario que existan los recursos materiales, como sería el caso del Derecho al trabajo y del Derecho a la vivienda. Desde luego, en esta clase de derechos los hay de exigibilidad inmediata, como son los Derechos de sindicación y de huelga.

En esta progresividad ha sido y continuará siendo muy importante el Derecho Internacional Consuetudinario, a través del cual los órganos internacionales de protección flexibilizan las normas procesales en beneficio de una mejor aplicación del sistema y de la justicia. A este respecto hay que tener presente que esta evolución no ha sido producto sólo de la voluntad política de los Estados, sino que aquí ha sido determinante, y deberá continuar siéndolo, la presión de la opinión pública internacional, a lo cual indudablemente han contribuido los nuevos medios masivos de comunicación, que con facilidad y rapidez informan actualmente a grandes sectores de la población en el mundo.

Varias de las declaraciones de Derechos Humanos, principalmente las primeras en el tiempo, se formularon como limitaciones a los funcionarios públicos, precisándoles lo que no pueden realizar. Esta fue primordialmente la idea de las declaraciones norteamericanas e inglesas. Los Derechos Humanos definen aquella área que es propia a la dignidad de las personas y que debe ser respetada por las autoridades. En las relaciones entre particulares, los conflictos y los actos antijurídicos deben de resolverse aplicando la Ley, y se supone que es una relación entre iguales o que la Ley trata de igualar las desigualdades sociales o económicas. Empero, en las relaciones entre un funcionario público dotado de poder del Estado y un particular, la relación no es de igualdad, por ello el Derecho protege al particular; vigilar que todos sus derechos sean preservados al obligar al funcionario a actuar de acuerdo con el principio de legalidad. La anterior adquiere una importancia muy especial cuando se trata de los derechos inherentes a la naturaleza humana.

Así, los Derechos Humanos se precisaron y se garantizaron frente a la autoridad en el campo de la Ley. Por ello es que, para que exista violación a un Derecho Humano, es necesaria la intervención de un funcionario público.

El anterior concepto ha ido evolucionando y hoy en día, en muchos países y amplios sectores de la doctrina, se admite que a veces la violación no la realiza directamente el funcionario público, sino algún otro agente social que cuenta con la anuencia, la tolerancia o apoyo de un servidor público, y que en estos casos debe considerarse que sí existe violación a un Derecho Humano. Desde luego que así debe de ser, porque en estas situaciones el individuo también está sufriendo una arbitrariedad, cometida por alguien que está respaldado por el poder del Estado. Ejemplo: la libertad de expresión. En Argentina en el caso de las concesiones otorgadas por el Estado a los particulares.

El mundo moderno se ha vuelto muy complejo y el individuo actualmente se enfrenta a organizaciones y poderes fuertes, que en su actuación pueden lesionar sus derechos al encontrarse en una situación de superioridad, como acontece en su relación con el Estado. Estas organizaciones pueden ser sindicatos, organismos profesionales o medios masivos de comunicación.

Poco a poco las legislaciones nacionales irán considerando que las organizaciones o agrupaciones de particulares sí pueden violar los Derechos Humanos, por la fuerza que poseen y que colocan al individuo frente a ellos en un plano de desigualdad. Para el individuo, enfrentarse a esas organizaciones es muy parecido enfrentarse con el poder del Estado.

Una de las situaciones jurídicas más distintivas de la actualidad es el impacto que los Derechos Humanos ejercieron sobre los ordenamientos jurídicos. El Derecho Internacional progresó a grandes pasos, elaborando tratados internacionales que obligan a los países subscriptores. Los mismos Estados nacionales se han encargado de elaborar normas nuevas que aseguran la vigencia de estos derechos.

“ Las violaciones que se han cometido y se cometen aún en el llamado Tercer Mundo han justificado los rebotes alternativos de un ánimo indignado que exige la vigencia irrestricta de estos derechos.”⁴⁵

2.3 CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. Los Derechos Humanos se pueden clasificar en tres generaciones:

- **1a Generación.** Que son los derechos civiles y políticos como la vida, la libertad, la seguridad personal, derecho a un juicio público, a la presunción de inocencia, contra la tortura, al matrimonio, a la familia, al asilo, a la nacionalidad, a la propiedad, contra la detención arbitraria, a la prisión, etc.
- **2a Generación.** Que son los derechos sociales, como la libre determinación de los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales, al trabajo, al goce de condiciones de trabajo equitativas, seguridad e higiene, a la educación, al descanso, al sindicato, a la huelga, a la seguridad social, etc.
- **3a Generación.** Que son los derechos de solidaridad o de tercera generación, derecho a la paz, a un medio ambiente sano y equilibrado, etc. (estos derechos no son individuales).

2.4 LA FILOSOFÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS. Son los principios vertebrales que llevaron a los hombres a defender a las personas simplemente por el hecho de ser hombres, y sin otra consideración que esa. El origen de la filosofía de los Derechos Humanos tienen muchas radicaciones. A su modo, acompañan a esta filosofía el movimiento del constitucionalismo social, el personalismo filosófico, el judeo-cristianismo, la social democracia, el existencialismo y todas las filosofías humanistas.

⁴⁵ Herrendorf, Daniel E. "Derechos Humanos y Viceversa". CNDH, México, DF, 1991. p. 83.

2.5 EL DERECHO DE LOS DERECHOS HUMANOS. Se trata de los esfuerzos normativos que la comunidad internacional y los Estados nacionales han realizado en pos de una positivización de estas garantías y principios. Muchos países se adhirieron a esta política, y así se registran:

- Reformas constitucionales, con el objeto de incorporar al Derecho Constitucional escrito normas nuevas sobre Derechos Humanos.
- Sanción de normas infraconstitucionales sobre Derechos Humanos que, por la jerarquía de su materia, pasan a formar parte del Derecho Constitucional material de ese país.
- Interpretación por parte de los tribunales de las garantías, derechos y declaraciones constitucionales en la luz de la nueva filosofía de los Derechos Humanos. Esta jurisprudencia pasa a formar parte del Derecho Constitucional material.
- Celebración, firma, aprobación y ratificación o adhesión de pactos y convenciones internacionales sobre Derechos Humanos, con incorporación al derecho interno de esas normas internacionales.

2.6 LAS DISCIPLINAS DE LOS DERECHOS HUMANOS. Se trata de las distintas formas de la actividad intelectual que tienden a sistematizar, profundizar, mejorar y ordenar la doctrina de los Derechos Humanos. Se registran esfuerzos de constitucionalistas, penalistas, criminólogos, politólogos, sociólogos, psicólogos sociales, filósofos sociales y francotiradores del mejor calibre intelectual. En verdad, la cantidad de publicaciones al respecto es alentadora y sólida.

2.7 LA POLÍTICA DE LOS DERECHOS HUMANOS. Es el conjunto de esfuerzos normativos, políticos y sociales que tienden a mejorar la situación concreta de los Derechos Humanos en cada país. Por razones de emergencia, estas políticas han tenido gran acogida en América del Sur en los 80's. Argentina y Chile registran gran cantidad de esfuerzos en ese sentido. En México las asociaciones por los Derechos Humanos no han tenido todavía la aptitud de unificar sus esfuerzos y centrar sus energías. Creo que cuando abandonen el trabajo solitario y encuentren puntas de coincidencia, se escuchará una voz realmente nueva. No faltan motivos para que las asociaciones mexicanas carezcan de un espacio político serio.

2.8 LAS ENERGÍAS INFORMALES EN POS DE LOS DERECHOS HUMANOS. Se trata de una suma de esfuerzos inorgánicos: revistas, publicaciones menores, seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, cátedras, programas de televisión y radio; difusión de temas de interés a través de periódicos y otras expresiones semejantes. Asimismo, se registra un fuerte trabajo de cabildeo ante autoridades legislativas y administrativas, con el objeto de promover reformas normativas o actividades concretas de los órganos ejecutivos, o promoción de actividades de interés por parte de agencias oficiales.

2.9 LAS CONDUCTAS POLÍTICAS INTERNACIONALES. Se trata de las actitudes que sobre los Derechos Humanos toman los organismos internacionales, como las Naciones Unidas, la UNESCO, la Organización de Estados Americanos, la Comunidad Económica

Europea, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, etc. Estos organismos suelen influir decisivamente en las políticas nacionales y en la difusión de problemas y soluciones alternativas, alentando grupos de trabajos, financiando actividades, promoviendo investigaciones y publicaciones, etc.

2.10 TENDENCIAS ACTUALES DE LOS DERECHOS HUMANOS. El tema de los Derechos Humanos es recurrente en la historia de la humanidad, porque está estrechamente ligado con la dignidad humana; tuvo un gran impulso hace poco más de dos siglos con las declaraciones norteamericanas y francesa sobre ellos; pero es especialmente después de la Segunda Guerra Mundial y en estas últimas cuatro décadas cuando se convierte en una de las grandes preocupaciones de las sociedades y cuando el tema se internacionaliza. Los horrores y la barbarie del fascismo, y especialmente del nazismo, provocaron una reacción e indignación mundiales. Con claridad se vio que este planeta tenía una alternativa: vivir civilizadamente bajo regímenes democráticos y representativos donde se respete la dignidad humana, o bajo regímenes salvajes donde impere la Ley del más fuerte.

En 1945, al término de esa guerra, difícil era predecir las tendencias y los cambios que se iban a dar en los próximos años para proteger y respetar los Derechos Humanos. Ha sido una etapa heroica en la que se han logrado importantes victorias, pero aún el camino por recorrer es muy largo y muy difícil. A pesar de los grandes progresos internacionales, regionales y nacionales en esta materia, en la gran mayoría de los países, existen todavía violaciones de Derechos Humanos que indignan a la conciencia más moderada, porque aún prácticas atroces como la tortura y las ejecuciones extrajudiciales ocurren cotidianamente en muchas de ellos.

La preeminencia de la idea de la dignidad humana no está a discusión; se le acepta desde las más diversas teorías y filosofías; es un valor supremo por encima de los demás. Por ello como ha afirmado Héctor Gros Espiell, los Derechos Humanos no se extinguirán nunca, "...porque por ser consustanciales con la idea del hombre, subsistirán siempre ontológicamente y renacerá, en la realidad de la existencia política, ya que la libertad jamás podrá ser eliminada, porque el hombre es, en esencia, su libertad...".⁴⁶ Los Derechos Humanos son el tema de hoy y de siempre, porque son lo más valioso que el hombre tiene, son su esencia.

Los Derechos Humanos se han internacionalizado y esta tendencia continuará. Los Estados miembros de la ONU, al adherirse a su Carta, reconocen que los Derechos Humanos son parte ineludible del mundo internacional y, por tanto, que no son exclusivamente preocupación de cada uno de ellos.

" Lo realmente trascendente es la existencia de controles internacionales sobre su cumplimiento; la eficacia del sistema internacional depende de su aptitud para imponer sus

⁴⁶ Gros Espiell, Héctor. *Estudios sobre Derechos Humanos II*, Civitas, Madrid, 1988, p. 292.

garantías contra el poder estatal ⁴⁷. De ahí la existencia de Comisiones y Cortes Internacionales y Regionales.

Estas Comisiones y Cortes se encuentran aún con problemas diversos. Su competencia tiene que ser aceptada por el Estado, el cual puede hacer las reservas que considere necesarias. En diversos casos el individuo no accede directamente a ellas, sino a través de un intermediario, y con frecuencia la actividad de estos órganos se ve obstaculizada por insuficiencia de recursos económicos.

Ahora bien, Díaz Müller nos dice que, una de las tendencias actuales relevantes de los Derechos Humanos es el estudio de la biotética a la ciencia y tecnología del desarrollo. Ya que el fin de la guerra dio paso a un conjunto de modificaciones de orden mundial. " La aprobación de la Carta de las Naciones Unidas (octubre de 1945), los Acuerdos de *Bretton-Woods*, el inicio del proceso de la guerra fría, el Plan *Marshall*, la doctrina *Truman*, así como el estallido de las bombas atómicas en Hiroshima y Nagasaki, marcaron con crudeza el comienzo de un nuevo esquema de las relaciones mundiales: la guerra fría ".⁴⁸

Algunos autores, no sin razón, han venido planteando una tesis extremadamente polémica, que postula que el desarrollo científico-tecnológico avanza con mayor celeridad en tiempos de guerra, en el complejo militar-industrial y se ve enfrentado a nuevos requerimientos, a nuevos desafíos, a nuevas realidades, que constituyen el acicate de nuevos descubrimientos, que abren paso a nuevas formas de creación, de estilo y de competitividad.

El tema de biotecnología aparece en la discusión académica conjuntamente con los grandes avances científicos que dan vida a la III Revolución Industrial o Revolución del Conocimiento.

Las "nuevas tecnologías" (informática, robótica, microelectrónica, ingeniería genética, etc.) originan una verdadera "revolución" o ruptura de las estrategias tecnológicas conocidas hasta este momento. El comienzo de esta transformación se inaugura con la ingeniería genética, abriendo los espacios de aplicación de las biotecnologías, la manipulación de la información genética para crear organismos "nuevos" y colocar el desciframiento del metabolismo de la vida al servicio de la producción de riqueza, ésto, constituye un cambio tecnológico revolucionario.

Nuevos y profundos fenómenos llaman la atención del mundo científico: la contaminación de la tierra, los ríos y los mares; las nuevas tecnologías y los nuevos materiales; el renacer de las religiones fundamentales; la nueva estructura de la empresa; la aplicación industrial de la biología molecular; a partir del conocimiento del código genético

⁴⁷ Nikken, Pedro. *En defensa de la persona humana*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988, p. 47.

⁴⁸ Díaz Müller, Luis. "América Latina, Relaciones Internacionales y Derechos Humanos". México, Fondo de Cultura Económica. 2a Edición. 1991, p. 65.

contenido en el ADN; las migraciones internacionales y por último, la nueva división internacional del trabajo.

Así vemos que la biotecnología es: " el conjunto de técnicas que tienen por objeto la explotación industrial de los microorganismos, de las células animales, vegetales y sus componentes, o bien, en resumen, la explotación por lo 'vivo' de materias en general orgánicas ".⁴⁹

El Derecho al Desarrollo, por su parte, constituye un Derecho Humano de tercera generación que exige una obligación de hacer por parte de la comunidad internacional, con el fin de promover el desarrollo integral y autosostenido de los países periféricos que constituyen las tres cuartas partes de la humanidad. Se postula que las biotecnologías pueden contribuir al desarrollo de los países periféricos.

⁴⁹ Donzav, Pierre. "Las Biotecnologías". México. Fondo de Cultura Económica. 1986. p. 15.

CAPÍTULO 3

INSTRUMENTOS

INTERNACIONALES

SOBRE DERECHOS

HUMANOS

3.1 LA CARTA DE LA O.N.U. Y LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE DE 1948. En esta parte se detallan de manera sistemática, los instrumentos jurídicos relacionados con los Derechos Humanos en el mundo, así como los exclusivos de América y México.

Como podrá verse, tanto a nivel mundial como a nivel interamericano, la mayoría de los instrumentos no tienen carácter coercitivo, por lo que su aplicación está sujeta a la buena voluntad de los gobiernos firmantes.

Hablar junto con los Derechos Humanos, es hablar de los deberes del hombre. Tal es el sentido del párrafo 1 del artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece que: "Toda persona tiene deberes respecto de la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad".

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 incluye una numeración de deberes, y su propio título es muy indicativo.

Los artículos 28, 29 y 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1948 señalan que en la correlación entre deberes y derechos:

- 1.- " Toda persona tiene deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad.
- 2.- Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática."⁵⁰

" Los Derechos Humanos son absolutos en cuanto son inherentes a la propia naturaleza humana, y así nadie puede ser privado de ellos. Pero, no debemos olvidar que también son relativos en cuanto pueden ser limitados, con la exclusiva finalidad de que se respeten los derechos de las otras personas y las "justas exigencias del orden" en un sistema y una sociedad democráticos ".⁵¹

Los sistemas educativos deben inculcar los Derechos Humanos, pero también inculcar la idea de los deberes, para que, en el marco de un Estado de Derecho y de una sociedad democrática, se consiga el justo equilibrio entre la libertad y el orden.

3.1.1 LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS NACIONES UNIDAS. En Naciones Unidas existen instrumentos legales para la protección de los Derechos Humanos:

- La Carta de la ONU;
- La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948;
- Los Pactos Internacionales de 1966;

⁵⁰- "Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos ONU-OEA". Tomo III. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1994, p. 1078.

⁵¹ Gros Espiell, Héctor. "Estudios sobre Derechos Humanos II", Civitas, Madrid, 1988, p. 321.

- La Organización Internacional del Trabajo (OIT);
- La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO);
- La Organización Mundial de la Salud (OMS);
- Otros acuerdos, pactos y convenciones.

3.1.2 LA CARTA DE LA ONU. La Carta de la Organización de las Naciones Unidas o "Carta de San Francisco", rige desde el 24 de octubre de 1945, día conocido como el "Día de las Naciones Unidas".

a) Propósitos. Los objetivos de la Carta de la ONU son:

- Preservar a la humanidad del flagelo de la guerra (preámbulo de la Carta);
- Reafirmar la convicción de la humanidad en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana;
- Crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y demás fuentes del Derecho Internacional;
- Promover el progreso social y elevar el nivel de vida de un concepto más amplio de libertad;
- Unir las fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales;
- Mantener la paz y seguridad internacionales (Art. 1o);
- Fomentar relaciones de amistad entre las naciones;
- Repetir el principio de la igualdad de derechos y el de libre determinación de los pueblos;
- Fortalecer la paz universal;
- Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter humanitario, de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y el estímulo al respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

b) Principios. El artículo 2o de la Carta de Naciones Unidas señala los principios de la organización:

- Igualdad soberana de sus miembros;
- Cumplimiento de buena fe de las obligaciones internacionales;
- Solución pacífica de los conflictos o controversias internacionales;
- No utilización del uso de la fuerza contra la integridad territorial y la independencia política de cualquier Estado;
- No intervención en los asuntos internos de otros Estados.

El Derecho Internacional, a través de Naciones Unidas, ha sido claro en señalar que los Derechos Humanos son universales y que no se pueden dividir. Por tanto, los Estados miembros de Naciones Unidas no pueden invocar el principio de no intervención cuando se trate de violaciones a los Derechos Humanos.

En la Carta de la ONU existen otras normas internacionales que protegen los Derechos Humanos, como lo es el artículo 55, el cual se refiere a la "Cooperación Internacional Económica y Social", y señala que, con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y el de libre determinación de los pueblos, la organización promoverá: "El respeto universal a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión y la efectividad de tales derechos y libertades".

3.1.3 LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS DE 1948.

ANTECEDENTES. Fue promulgada el 10 de diciembre de 1948 en París. Complementa la Carta de la ONU y da cuerpo a la Idea Universal de los Derechos Humanos, base del Sistema de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Esta Declaración fue complementada posteriormente por: 1) El pacto de Derechos Civiles y Políticos; 2) El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 3) Convenciones particulares de Naciones Unidas.

OBJETIVO. De acuerdo con su artículo número 1: "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros".

A *grasso modo*, pueden dividirse en cuatro los objetivos que persigue esta declaración:

- **Derechos individuales:** a la vida, a la libertad, a la seguridad (artículo 3o), a la igualdad ante la Ley (artículo 7o), a un debido proceso y recurso efectivo (artículo 8o).
- **Derechos ciudadanos:** derecho a la vida privada (artículo 12o), a participar en el gobierno, derecho de asilo (artículo 14o), a las funciones públicas, a una nacionalidad (artículo 15o), de propiedad (artículo 22o).
- **Derechos de conciencia:** libertad de pensamiento, conciencia y religión (artículo 18o); de opinión y de expresión (artículo 19o); de reunión y asociación (artículo 20o); de circulación (artículo 13o).
- **Derechos sociales:** a la seguridad pública, al trabajo (artículo 23o), al descanso (artículo 24o), a un nivel de vida adecuado (artículo 25o), a la educación (artículo 26o).

Finalmente, esta declaración establece que: "Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamadas en esta declaración".⁵²

3.1.4 LOS PACTOS INTERNACIONALES DE 1966. Los pactos internacionales celebrados bajo los auspicios de la ONU son dos:

⁵² "Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos ONU-OEA". Tomo I. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1994, p. 24.

- El Pacto de Derechos Civiles y Políticos;
- El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En ambos pactos se enfatiza el derecho a la libre determinación, como puede constatarse en su artículo primero, el cual reza: "Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen, asimismo, a su desarrollo económico, social y cultural". También hacen hincapié en el derecho de autodeterminación de los pueblos, ratificando lo establecido en:

- Resolución No. 1514 (1962) sobre soberanía permanente sobre los recursos naturales, y la Resolución No. 2526 (1962) sobre la concesión de la independencia a los pueblos coloniales.
- En relación con el Derecho al Desarrollo y el Nuevo Orden Económico Internacional ratifica los siguientes acuerdos: Res. No. 3362, conocida como "Declaración y Plan de Acción de Lima sobre Desarrollo y Cooperación Económica Internacional". Res. No. 1707, sobre comercio internacional; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNDU).

3.1.4.1 EL PACTO DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, DE 16 DE DICIEMBRE DE 1966: Este pacto, que entró en vigencia en 1978, se refiere a los derechos civiles y políticos relacionados con la libertad, la seguridad y la integridad física y moral de la persona humana. Específicamente establece los siguientes derechos y libertades:

- Derecho a la libre determinación;
- Derecho de los pueblos a disponer de sus riquezas y recursos naturales;
- Derecho a la vida; restricciones a la pena de muerte;
- Derecho a no ser sometido a torturas u otros tratos inhumanos o degradantes;
- Derecho a la libertad y seguridad personal;
- Derecho al debido proceso;
- Derecho a recurso efectivo;
- Derecho de circulación;
- Igualdad ante la justicia;
- Derecho a la prevención de la inocencia;
- Principio de no retroactividad del delito;
- Derecho a la personalidad jurídica;
- Inviolabilidad de la vida privada, familiar, domicilio y correspondencia;
- Libertad de pensamiento, conciencia y religión;
- Libertad de expresión: en forma impresa o artística;
- Derecho a participar en los asuntos públicos, y a votar y ser elegido en elecciones periódicas;
- Acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas;
- Igualdad ante la Ley; y

- Derechos de las minorías étnicas.

Los órganos de este pacto son: el Comité de Derechos Humanos (18 miembros) y el protocolo facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos (16 de diciembre de 1966).

OBJETIVOS DEL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS: Estudiar los Informes Anuales de los Estados miembros del pacto y conocer de las comunicaciones en que un Estado parte alegue que otro Estado no cumple las obligaciones.

FUNCIONES DEL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS: Podrá crear una Comisión Especial de Conciliación, cuando no hubiere acuerdo entre los Estados partes.

PROTOCOLO FACULTATIVO DEL PACTO DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS (1966): Faculta al Comité de Derechos Humanos para recibir y considerar comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de una violación de Derechos Humanos; el Comité conocerá de la comunicación escrita una vez que se hayan agotado los recursos internos; el Comité incluirá en su informe anual a la Secretaría General de Naciones Unidas las actividades desarrolladas en virtud del Protocolo.

3.1.4.2 EL PACTO DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, DE 16 DE DICIEMBRE DE 1966. Este pacto, que entró en vigor en 1976⁵³, trata sobre los derechos económico-sociales que protegen al trabajador en sus relaciones laborales y en sus condiciones de vida.

Los primeros derechos sociales aparecieron en las Constituciones Políticas poco después de la Primera Guerra Mundial. Podemos mencionar el texto Constitucional de México (Querétaro, 5 de febrero de 1917); la Constitución Alemana de *Weimar* de 1919; la Constitución Española de 1931; la Constitución Soviética de 1936 y la Constitución de Irlanda de 1937.

A nivel internacional se pueden mencionar el Tratado de Versalles de 1919; el artículo 23 de la Sociedad de las Naciones; así como, el capítulo IX de la Carta de la ONU sobre "Cooperación económica y social internacional". En la carta de la ONU se establecieron como objetivos de las Naciones Unidas:

- El aumento de los niveles de vida;
- El pleno empleo;

⁵³ La Asamblea General de la ONU especificó que los dos pactos deberían contener el mayor número posible de disposiciones similares e incluir, ambos, un artículo en el que se dispusiera que todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. La Comisión terminó de preparar los dos proyectos en 1954, pero el examen y discusión de las disposiciones de éstos, así como las del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el seno de la tercera Comisión de la Asamblea General, no concluyeron sino hasta 1966. Ambos pactos y el protocolo de firma facultativa fueron aprobados y abiertos a la firma o adhesión por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1966. Las fechas de entrada en vigor del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo fueron, respectivamente, las del 3 de enero y del 23 de marzo de 1976.

- El progreso y el desarrollo económico y social;
- La salud pública; y
- La cooperación internacional en los dominios de la cultura y la educación.

La Declaración Universal de 1948 establece una lista de derechos económicos y sociales en sus artículos 22-27; derecho de asociación, fundación de sindicatos, protección de la familia, derechos del niño sin discriminación de ningún tipo e igualdad ante la Ley.

PREAMBULO DEL PACTO DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (1966). "Reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos".⁵⁴

Estos derechos son:

- Derecho de libre determinación de los pueblos;
- Derecho de los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales;
- Derecho al trabajo;
- Derecho al goce de condiciones de trabajo equitativas,
- Salario equitativo e igual por trabajo de igual valor;
- Condiciones de existencia digna;
- Seguridad e higiene;
- Descanso, disfrute del tiempo libre, limitación razonable de las horas de trabajo, vacaciones pagadas, remuneración de los días festivos;
- Derecho de sindicación;
- Derecho de huelga;
- Derecho a la seguridad social;
- Protección de la madre y del trabajo de los niños y adolescentes;
- Nivel de vida adecuado;
- Derecho a la salud física y mental;
- Derecho a la educación;
- Enseñanza primaria obligatoria y gratuita;
- Enseñanza secundaria generalizada;
- Enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno;
- Derecho a participar en la vida cultural, en los beneficios del progreso científico y en los beneficios de las producciones científicas, artísticas o literarias de que sea autora; y
- Libertad de investigación científica y actividad creadora.

3.2 LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) Y LOS DERECHOS HUMANOS.

⁵⁴ "Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos ONU-OEA". Tomo 1. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1994, p. 30.

ORIGEN: Como parte del Tratado de Versalles (1919) se crea la Oficina Internacional del Trabajo, que se constituye en una verdadera declaración de derechos del trabajo; posteriormente fue complementada por la Declaración de Filadelfia de 1944.

FUNDAMENTOS: El trabajo no es una mercancía; la libertad de expresión y asociación es una condición indispensable del progreso sostenido; la pobreza, donde ella existe, constituye un peligro para la prosperidad de todos.

PRINCIPALES CONVENCIONES DE LA OIT: Recomendación No 111, concerniente a la discriminación en materia de empleo y profesiones (1958); Convención No 100 y Recomendación No 90 sobre la igualdad de remuneraciones; Convención No 1 sobre duración de la jornada de trabajo (1919); Comisión sobre el trabajo forzado de 1921 (Sociedad de Naciones); Comisión de expertos en materia de trabajo indígena; Recomendación No 107 de 1957 sobre discriminación de las minorías indígenas; Convención No 102 sobre seguridad social; Convención y Recomendación No 122 que estableció el Programa Mundial de Empleo; Comité de Libertad Sindical.

FUNCIONAMIENTO DE LA OIT. Este organismo consta de un Director General; un Consejo de Administración y una Conferencia Internacional del Trabajo.

MECANISMOS DE CONTROL: Control de oficio en los informes anuales de los gobiernos, según el Pacto de Derechos Económicos y Sociales (1966); procedimientos contenciosos sobre la presentación de reclamos.

PRINCIPALES FUNCIONES DE LA OIT:

- Reglamentación de la jornada de trabajo;
- Garantía de salario justo;
- Protección de trabajo de los niños, adolescentes y mujeres;
- Pensiones de vejez e invalidez;
- Vigilancia de los derechos de los trabajadores migratorios;
- Libertad sindical (Comité de la Libertad Sindical);
- No discriminación en la enseñanza.

3.3 LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO) Y LOS DERECHOS HUMANOS. Esta organización, cuya sede está en París, tiene los siguientes objetivos:

- La difusión de las culturas.
- La promoción de los Derechos Humanos.
- La promoción del desarrollo económico y social, para asegurar el pleno ejercicio de estos derechos.
- La lucha contra la discriminación y los prejuicios raciales o religiosos.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

DERECHOS FUNDAMENTALES:

- Derecho a la educación.
- Derecho a participar en la vida cultural.
- Derecho a la comunicación.
- Derecho a la información.

Principales convenciones de la UNESCO en materia de Derechos Humanos.

- Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. (1954).
- Convención y Recomendación concerniente a la lucha contra la discriminación en el dominio de la enseñanza (1966).
- Convención Universal sobre Derechos de Autor, concerniente a la obra de ciertas organizaciones internacionales.
- Convención concerniente a la lucha contra la discriminación en el dominio de la enseñanza (14 de diciembre de 1960).
- Convención concerniente a las medidas para impedir la exportación e importación ilícita de bienes culturales. (1970).
- Convención Universal sobre el Derecho de Autor, revisada (París, 1971).
- Protocolo Anexo 1 a la Convención Universal sobre Derechos de Autor (24 de julio, 1971), concerniente a la protección de personas apátridas y refugiados.
- Protocolo Anexo 2 concerniente a la obra de ciertas organizaciones internacionales (1972).

ÓRGANOS DE LA UNESCO. El Director General, el Consejo Ejecutivo y la Conferencia General.

La UNESCO atiende reclamaciones de la siguiente manera:

1a fase: Conocimiento de la denuncia por parte de un Comité especializado.

2a fase: Individualización del autor de la reclamación por violación de derechos culturales establecidos en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (1966) u otros tratados de Derechos Humanos. Estas violaciones incluyen: arresto, condena, detención, fusilamiento, "desaparición", etc., en razón de alguna actividad cultural o artística.

3a fase: Transmisión de la reclamación o denuncia al gobierno inculcado.

4a fase: Transmisión de la reclamación al Comité por el Director General.

5a fase: Examen del reclamo.

6a fase: Presentación de los informes del Comité del Consejo Ejecutivo de la UNESCO.

7a fase: Decisión del Consejo Ejecutivo.

ALGUNAS DE LAS ACTIVIDADES DE LA UNESCO: Propuesta de un Código Internacional de Ciencia y Tecnología; propuesta de Convención para proteger al individuo contra el uso abusivo de su vida privada de los inventos técnicos, publicidad o propaganda; informe *MC Bride* (1979) sobre el establecimiento de un nuevo orden informativo

internacional; Convención para la protección de los tesoros artísticos y culturales en beneficio de la humanidad.

3.4 LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) Y LOS DERECHOS HUMANOS. Esta organización, con sede en Ginebra, tiene como objetivo:

- Promover la salud.
- Disminuir la natalidad y mortalidad infantil, (dependiendo de las políticas demográficas de cada país).
- Controlar y combatir las enfermedades transmisibles.
- Mejorar la nutrición, la salud familiar y la investigación médica.
- Fomentar la seguridad social.
- Fomentar la cooperación internacional en materia del medio ambiente.
- Conservar los recursos de la biósfera.

PRINCIPALES FUNCIONES: Establecer planes y programas en materia de salud pública; apoyar el adiestramiento de personal especializado; colaborar con los organismos regionales y nacionales; educar en materia de salud; informar al Consejo Económico y Social (ECOSOC) y realizar investigaciones y plantear sugerencias sobre problemas de salud pública: plagas, paludismo, SIDA, etc.

3.5 LAS CONVENCIONES ESPECIALES DE NACIONES UNIDAS SOBRE DERECHOS HUMANOS. En el ámbito de las Naciones Unidas se han aprobado numerosas convenciones o tratados particulares sobre temas considerados de especial importancia, y que requieren una protección jurídica particular desde el punto de vista de los Derechos Humanos. Ejemplos:

3.5.1 GENOCIDIO. Resolución No. 96 (I) sobre el genocidio 11 de diciembre de 1946: "El genocidio es la privación de la existencia de grupos humanos enteros, de igual manera que el homicidio es la privación de la existencia de un individuo; tal acción conmueve a la conciencia humana, inflige grandes pérdidas a la humanidad, que se priva así de agentes culturales u otros de estos grupos, que es contrario a la Ley moral, así como el espíritu y a los fines de la Naciones Unidas". "Convención sobre la Prevención y Represión del Crimen de Genocidio aprobada por la Resolución No. 260 (III) de 1967.

El genocidio es cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso. Entran dentro de esta definición:

- Matanza de miembros del grupo.
- Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo.
- Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de ocasionar su destrucción física, total o parcial.
- Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo.
- Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo.

“Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio” (París 1948). Como su nombre lo indica este organismo está dedicado a prevenir el genocidio el cual es considerado como “ un delito de derecho internacional contra el espíritu y los fines de la Naciones Unidas, que el mundo civilizado condena “. (Resolución No. 96 del 11 de diciembre de 1946).

En los últimos años se ha planteado la condena del delito de etnocidio, que consiste en la destrucción de un pueblo o de una minoría étnica, religiosa o cultural.

3.5.2 NIÑOS. “Declaración sobre los Derechos del Niño”, aprobada por la Asamblea General, el 20 de Noviembre de 1959; Resolución No. 1386 (XIV).

3.5.3 TRABAJADORES. “Convención sobre Libertad Sindical” (Derechos del Trabajador) de 1948, y la Convención de 1949 sobre la aplicación de los principios de derecho a la negociación colectiva (Resolución No. 98).

3.5.4 REFUGIADOS Y APÁTRIDAS. “Convención de 1951 sobre Estatuto de los Refugiados” y Protocolo de 1967. “Convención de 1954 sobre Estatuto de los Apátridas”.

3.5.5 CRÍMENES DE GUERRA Y RACIALES. “Convención Sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes Contra la Humanidad”, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas por Resolución No. 2391 (XXIII) de 26 de noviembre de 1968. El crimen de genocidio fue considerado como un crimen imprescriptible contra la humanidad. Convención Internacional sobre la Eliminación del *Apartheid*, adoptada por la Resolución No. 3068 (XXVIII) de la Asamblea General, de 30 de diciembre de 1973. Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, por Resolución No. 1904 (XVIII), de 23 de noviembre de 1963. Convención de la UNESCO sobre discriminación en materia de enseñanza (1960).

3.5.6 MUJERES. Declaración sobre eliminación de la discriminación contra la mujer (Resolución 2263, XXII). La discriminación contra la mujer es toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y de la mujer, de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social y cultural o cualquier otra esfera.

Mencionando entre otros los siguientes derechos:

- Derecho a la educación familiar, en términos de incluir una comprensión adecuada de la función social de la maternidad.
- Derecho a no ser discriminada de la vida pública.
- Derecho de participar en asociaciones y organizaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.
- Derecho a adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad.

- Acceso a la educación.
- Derecho al trabajo.
- Derecho a igual remuneración.
- Derecho a la seguridad social.
- Derecho a la protección de la salud.
- Protección especial durante el embarazo y periodo posterior al parto.
- Igualdad ante la ley.
- Igual capacidad jurídica que el hombre en materia civiles, contratos, administración de bienes y otros.

3.5.7 ASILO TERRITORIAL. “Declaración Sobre Asilo Territorial” adoptada por la Asamblea General, el 14 de diciembre de 1967, Resolución No. 2312, XXII.

3.5.8 DERECHO HUMANITARIO. CONVENCIONES DE GINEBRA DE 1949. Las cuatro convenciones de Ginebra sobre Derechos Humanitarios establecen en su artículo 3o la reglas fundamentales en caso de conflicto armado y la intervención de la Cruz Roja Internacional.

3.6 LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA Órganos de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA):

- Corte de Derechos Humanos (San José, Costa Rica).
- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, Washington).
- El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (San José, Costa Rica).

Legislación: Carta de la OEA 1948; Protocolo de Buenos Aires 1967; Protocolo de Cartagena 1985; Convención Americana de Derechos Humanos o “Pacto de San José” 1969 que entró en vigencia el 18 de julio de 1978.

3.6.1 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Fue establecida el 18 de julio de 1978, fecha en que entró en vigencia la “Convención Americana de Derechos Humanos”. Es una institución judicial y autónoma; su sede se encuentra en San José Costa Rica; su función es aplicar e interpretar la Convención Americana sobre Derechos Humanos; se compone de siete jueces por seis años, pudiendo ser reelegidos.

3.6.2 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Tiene su sede en Washington; es el órgano principal de la OEA; tiene como función promover la observancia y la defensa de los Derechos Humanos; sirve como órgano consultivo de la OEA; fue reformada por el protocolo de reformas a la “Carta de la OEA” o “Protocolo de Buenos Aires”. Sus funciones son la de estimular la conciencia de los Derechos Humanos en los pueblos de América, formular Recomendaciones a los gobiernos para que adopten medidas progresivas en favor de los Derechos Humanos dentro del marco de sus leyes internas, preparar estudios e informes, atender las consultas, que por medio de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, le formulen los estados miembros, en

cuestiones relacionadas con los Derechos Humanos, rendir un informe anual a la Asamblea General de la OEA.

3.6.3 INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. Con sede en San José, Costa Rica. Es una entidad internacional autónoma, de naturaleza académica, dedicada a la enseñanza, investigación y promoción de los Derechos Humanos en el Continente Americano, con un enfoque interdisciplinario y global. Funciona en virtud de un convenio entre el gobierno de Costa Rica y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es una entidad no gubernamental; posee personalidad jurídica plena para los efectos del derecho costarricense, y se le otorga inmunidad, exenciones y privilegios establecidos en el Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la OEA, de 15 de mayo de 1949.

En enero de 1983, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) creó el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), como una forma o departamento especializado, CAPEL tiene como finalidades principales brindar a los gobiernos de toda América asesoría técnica y electoral, y trabajar en la promoción del derecho y los procesos electorales democráticos, con un enfoque interdisciplinario, teniendo en cuenta los problemas del Continente Americano.

ÓRGANOS. Son: el Consejo; la Comisión Permanente; la Dirección Ejecutiva; la Conferencia de carácter académico y consultivo.

El Instituto vincula sus funciones de enseñanza con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pudiendo colaborar, incluso con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDM). El curso anual del Instituto, iniciado en 1983, ha logrado un prestigio continental, en el cual participan profesores y alumnos de todos los países del sistema.

El Instituto realiza un conjunto de proyectos en el área de Derechos Humanos entre los cuales se encuentran el Proyecto sobre minorías étnicas, en coordinación con la Universidad de las Naciones Unidas y el Colegio de México; y, el Proyecto sobre Protección Constitucional de los Derechos Humanos.

Ha realizado también numerosos seminarios de capacitación y promoción de los Derechos Humanos, como por ejemplo la Reunión de expertos sobre ciencias políticas y Derechos Humanos (1983); elecciones y democracias en Centroamérica (1983); seguridad del Estado y Derechos Humanitarios en América Latina (1983); comisiones de Derechos Humanos (1984); transición a la democracia en América Central (1984); Estados de excepción (1984); capacitación para abogados (1985); y, Derechos económicos, sociales y otros. Las publicaciones son el resultado de los seminarios o de los proyectos de investigación. Se edita el Boletín Informativo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. El CAPEL publica, periódicamente, los "Cuadernos de CAPEL", sobre temas electorales, democracia y ciencia política.

3.7 INSTRUMENTOS INTERNACIONALES BÁSICOS DE DERECHOS HUMANOS. Durante largo tiempo la función de proteger los Derechos Humanos en el plano interno correspondió, exclusivamente al Estado. De igual manera en el ámbito internacional, hasta la creación de la Organización de las Naciones Unidas.

A lo largo del desarrollo del Derecho Internacional existieron diversos instrumentos o costumbres que regulaban ciertos aspectos de las necesarias relaciones entre Estados, pero que, al mismo tiempo, implicaban o reconocían, sea por su contenido, sea por sus efectos, algunos derechos a los individuos y, en ocasiones, establecían determinados mecanismos destinados a garantizar los derechos reconocidos a los particulares, ya fuese individualmente considerados o como integrantes de un cierto grupo de personas o, incluso, como partes de una población entera.

Entre estos mecanismos de protección y no refiriéndome sino a aquellos que fueron practicados durante el Siglo XIX y hasta la Primera Guerra Mundial, podemos mencionar la lucha contra la esclavitud y la trata de negros, la protección de las minorías, la intervención humanitaria y, si bien más antigua pero no menos persistente, la protección diplomática.

Pero a pesar de todo, la competencia exclusiva del Estado continuaba imperando y, todavía por algún tiempo, seguiría imponiéndose, ya que, además, todos estos mecanismos tenían un alcance muy reducido en cuanto a su esfera personal y material de validez y a su ámbito espacial y temporal de aplicación. Ninguno de ellos respondía, de ninguna manera, a una concepción sistemática y global de la protección internacional de los Derechos Humanos.

No sería sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial, cuando una nueva noción de la protección internacional de los Derechos Humanos habría de venir a enraizar, muy profundamente, en el Derecho Internacional positivo actual. Y es que la idea de una protección semejante, a escala universal, fue consecuencia tanto de los excesos de los regímenes totalitarios, en los años inmediatamente anteriores a la segunda gran conflagración mundial, como de los horrores y trágicos acontecimientos que ésta desencadenó.

Semejante clamor y la cruzada exigida, cristalizaron en la nueva noción de protección, ya mencionada, la cual presenta, entre otros, los siguientes:

3.7.1 DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE. La primera iniciativa oficial para la elaboración y adopción de la "Declaración Americana de los Derechos del Hombre", fue presentada por México en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, también conocida como "Conferencia de Chapultepec", convocada a invitación del Gobierno Mexicano y efectuada en la Ciudad de México del 21 de febrero al 8 de marzo de 1945.

En efecto, dicha conferencia, en su Resolución XL, adoptada con base en el documento oficial de trabajo del mismo título "Protección Internacional de los Derechos

Fundamentales del Hombre”, sometido a la conferencia por nuestro país, proclama la adhesión de las repúblicas americanas a los principios consagrados en el Derecho Internacional para la salvaguarda de los derechos esenciales del hombre. Se pronuncia así, de manera precursora, por un sistema de protección internacional de estos derechos, y para cuyo establecimiento no sólo confía al Comité Jurídico Interamericano la elaboración de un proyecto de Declaración de los Derechos y Deberes Internacionales del Hombre, sino que encarga al Consejo Directivo de la Unión Panamericana el convocar a una Conferencia Internacional de Jurisconsultos Americanos, a fin de que los Estados del continente adopten el citado proyecto de declaración en forma de convención.

El documento oficial de trabajo presentado por México y la consecuente resolución adoptada por la “Conferencia de Chapultepec”: “ son textos que constituyen el punto de partida de una importante labor que cristalizaría tres años después en la IX Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá, del 30 de marzo al 2 de mayo de 1948, en la cual se aprobaron documentos de vasto alcance en la esfera del reconocimiento y la protección internacional de los Derechos Humanos.”⁵⁵

Entre tales documentos cabe destacar, la Carta Constitutiva de la Organización de los Estados Americanos, cuyo artículo 5, letra j, establece de manera contundente que los Estados Americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana, sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo y la Resolución XXXI, de la misma fecha, en la cual se recomendaba la elaboración de un proyecto de estatuto para la creación y el funcionamiento de una corte interamericana destinada a garantizar los derechos del hombre, ya que se consideraba que la protección de los Derechos Humanos no sólo debía de ser garantizada por un órgano jurídico, sino que, tratándose de derechos internacionalmente reconocidos, para ser eficaz, la protección jurídica debía emanar de un órgano internacional.

Para 1948, cuando se reunió la IX Conferencia Internacional Americana, la redacción de la Declaración Universal de Derechos Humanos estaba muy adelantada y esos trabajos influyeron en la elaboración de la Declaración Americana, cuya adopción precedió en más de siete meses a la de París, del 10 de diciembre del mismo año.

La Declaración Americana consta de un preámbulo y dos capítulos, integrados por un total de 38 artículos. El preámbulo establece, entre otras cosas, que todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos; que el cumplimiento del deber de cada uno de ellos es exigencia del derecho de todos, y que derechos y deberes se integran correlativamente en toda actividad social y política del hombre.

Esta Declaración y otros importantes documentos adoptados por la IX Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá, en 1948, significaron un gran avance en el proceso de establecimiento de un sistema interamericano de protección a los Derechos

⁵⁵ Rodríguez y Rodríguez, Jesús. “Instrumentos Internacionales Básicos de Derechos Humanos”. CNDH. 1994. p. 17.

Humanos. Dicho proceso, sin embargo, había de detenerse o suspenderse por un periodo de más de veinte años debido, por una parte, a las reticencias, cuando no a la franca oposición de diversos países de nuestro continente, con respecto al establecimiento y funcionamiento de órganos o mecanismos de protección jurídica de los Derechos Humanos y, por la otra, a los continuos desórdenes internos y la convulsa vida política de numerosas repúblicas latinoamericanas que han sufrido la actuación de regímenes represivos y dictatoriales, a los cuales poco o nada ha importado el respeto efectivo de los Derechos Humanos de sus gobernados.

3.7.2 DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS. La idea de proteger los Derechos Humanos a escala universal, se derivó tanto de los excesos cometidos por los regímenes totalitarios en los años inmediatamente anteriores a la Segunda Guerra Mundial, como de las atrocidades, horrores y trágicos acontecimientos que ésta desencadenó. De ahí que un importante movimiento en tal sentido se empezara a manifestar desde la primera fase de dicho conflicto bélico. Dicho movimiento, que habría de encontrar eco en diversas declaraciones contemporáneas a la guerra, se había fijado como meta elaborar una carta internacional de los derechos del hombre, que debería constituirse al concluir la guerra en uno de los pilares fundamentales del nuevo orden mundial.

Desde el principio, se hizo evidente que tan relativo compromiso de los Estados miembros quedaría en letra muerta, debido a la ausencia de una definición de los derechos y libertades a que se hacía alusión, así como de los órganos o mecanismos que deberían encargarse de asegurar su protección efectiva. Por lo tanto, se revelaba como indispensable la elaboración de un documento que contuviera el catálogo de los derechos y libertades fundamentales, al igual que se sentía la necesidad de un segundo documento que estableciera las obligaciones jurídicas de los Estados en materia de respeto y protección efectiva de los Derechos Humanos.

La Comisión Preparatoria de las Naciones Unidas, que se reunió inmediatamente después de la sesión de clausura de la Conferencia de San Francisco, recomendó que el Consejo Económico y Social (ECOSOC), en su primer periodo de sesiones, estableciera una comisión para la promoción de los Derechos Humanos, con arreglo a lo previsto en el artículo 68 de la Carta. De conformidad con dicha recomendación, el ECOSOC estableció la Comisión de Derechos Humanos en 1946. Ese mismo año, la Asamblea General de la ONU examinó un proyecto de declaración sobre los derechos y libertades fundamentales del hombre y lo remitió al ECOSOC para que, a su vez, lo transmitiera a la Comisión de Derechos Humanos y ésta lo estudiara al preparar una carta internacional de Derechos Humanos.

En su primer periodo de sesiones, celebrado a principios de 1947, la Comisión citada autorizó a sus miembros a formular el proyecto preliminar de carta internacional de Derechos Humanos. Más tarde, esta tarea fue asumida por un comité oficial de redacción, integrado por miembros de la Comisión quienes representaban a ocho Estados, y los cuales fueron elegidos teniendo debidamente en cuenta la distribución geográfica.

Desde un principio se expresaron diversas opiniones sobre la forma que debería de tener el proyecto de carta de Derechos Humanos. El comité de redacción decidió preparar dos documentos: uno en forma de una declaración que enunciara los principios o normas generales de Derechos Humanos; otro, en forma de una convención que definiría los derechos concretos y las limitaciones o restricciones a su ejercicio. El Comité preparó y presentó a la Comisión un proyecto con los artículos de una convención. La Comisión decidió aplicar la expresión "carta internacional de Derechos Humanos" a toda la serie de documentos en preparación, y estableció tres grupos de trabajo: uno sobre la declaración, otro sobre el pacto, y otro más sobre la aplicación. En su tercer periodo de sesiones, celebrado del 24 de mayo al 15 de junio de 1948, la Comisión volvió a redactar el proyecto de declaración, teniendo en cuenta los comentarios de los gobiernos. En cambio, no tuvo tiempo de examinar el pacto ni su aplicación.

El proyecto de declaración fue sometido por el ECOSOC a la Asamblea General reunida en París, ciudad donde, el 10 de diciembre de 1948, fue adoptado y proclamado con el nombre de **Declaración Universal de Derechos Humanos** por 48 votos en favor, ninguno en contra y ocho abstenciones.

La Declaración Universal consta de un preámbulo y 30 artículos que enuncian los derechos y libertades fundamentales de los hombres y mujeres de todo el mundo, sin discriminación alguna.

Por lo que toca al catálogo de derechos y libertades, la Declaración Universal pone de relieve, en sus 21 primeros capítulos, que todos los seres humanos, sin distinción alguna, nacen libres e iguales en dignidad y derechos; formula los principios básicos de igualdad y no discriminación en el disfrute de los derechos y libertades fundamentales, y enumera y define los derechos civiles y políticos.

Así, en la categoría de los derechos civiles y políticos figuran los de:

- La vida, la libertad y la seguridad de la persona;
- La protección contra la esclavitud, la servidumbre, la tortura y las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes;
- La libertad contra la detención, la prisión o el destierro arbitrarios;
- La libertad de circulación y de residencia, las libertades de pensamiento, conciencia, religión, opinión, expresión, reunión y asociación pacíficas;
- El derecho al sufragio universal, igual y secreto, así como a participar en el gobierno del país, etc.

En la categoría de los derechos económicos, sociales y culturales se incluyen, entre otros:

- Los del trabajo.
- Seguridad social.
- Igual salario por trabajo igual.
- Fundar sindicatos y sindicalizarse.

- A tener un nivel adecuado para la salud y el bienestar.
- A la educación.
- A la participación en la vida cultural de la comunidad.

La Declaración Universal representa un hecho nuevo, fundamental y trascendente, en la medida de que sólo después de la adopción de este importante instrumento se pudo tener la certidumbre histórica de que la humanidad comparte algunos valores comunes con relación a los Derechos Humanos.

3.7.3 CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER. Uno de los propósitos esenciales de la ONU, conforme al artículo 1o de su Carta constitutiva, es el de propiciar y realizar la cooperación internacional con miras, entre otras cosas, a favorecer el progreso y estímulo del respeto a los derechos y libertades fundamentales de todos los seres humanos, sin distinción de especie alguna. De ahí que, desde su creación, esta Organización haya procurado lograr derechos y oportunidades para la mujer, en un plano de total igualdad con el hombre.

Con tal fin, en 1946, el Consejo Económico y Social instituyó la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, encargándole realizar estudios, preparar informes y hacer recomendaciones con objeto de aplicar el principio de que hombres y mujeres tendrían iguales derechos.

Entre otros importantes instrumentos internacionales tendientes a lograr mejorar la condición jurídica y social de la mujer, cabe destacar la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, aprobada en forma unánime por la Asamblea General de la ONU el 7 de noviembre de 1967, la cual serviría de base para la elaboración de la Convención respectiva.

La Convención está dividida en un preámbulo y seis partes, y consta de 30 artículos.

En el preámbulo se subraya que la discriminación contra la mujer viola los principios de igualdad de derechos y de respeto a la dignidad humana, al tiempo que dificulta su participación, en igualdad de condiciones con el hombre, en la vida política, social, económica y cultural del país, y constituye un obstáculo para el aumento del bienestar social y familiar.

- La parte I (artículos del 1o al 6o), contiene diversas disposiciones generales en las que los Estados partes, por un lado, condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas y, por el otro, conviene en seguir políticas y adoptar medidas para eliminarla totalmente y así, asegurar el pleno desarrollo y adelanto, de la mujer, garantizar la igualdad real y efectiva entre el hombre y la mujer, eliminar prejuicios y prácticas basadas en ideas de inferioridad o superioridad de uno y otro sexo y suprimir la trata y prostitución de la misma.

- En la parte II (artículos 7o al 9o), los Estados partes se comprometen, particularmente, a garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones que el hombre, diversos derechos de carácter político, con miras a eliminar la discriminación contra ella en la vida política y pública de cada país. Además, conforme al artículo 9o, se comprometen a otorgar a la mujer iguales derechos que al hombre para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad y con respecto a la de sus hijos.
- Asimismo, de acuerdo con la parte III (artículos del 10 al 14), los propios Estados partes deberán garantizarle su igualdad de derechos frente al hombre, específicamente en las esferas de la educación (artículo 10), del empleo (artículo 11), de la atención médica (artículo 12) y en otros campos de la vida económica y social (artículo 13). Igualmente se obliga a eliminarla discriminación contra la mujer en las zonas rurales, a fin de asegurar que participe en su desarrollo y se beneficie del mismo en un plazo de igualdad con el hombre.
- La parte IV establece la obligación de los Estados partes de reconocerle a la mujer su igualdad con el hombre ante la ley (artículo 15), así como de eliminar la discriminación contra ella en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares (artículo 16).
- En la parte V (artículos del 17 al 22) de este instrumento, se establece y regula la composición, organización, funcionamiento y atribuciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el cual quedó encargado de examinar los informes que, de conformidad con el artículo 18, presenten los Estados, respecto de los cuales podrá hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general e informará anualmente a la Asamblea General de la ONU.
- La parte VI (artículos del 23 al 30) contiene una serie de cláusulas finales.

México ratificó esta Convención el 23 de marzo de 1981, la cual fue publicada el 12 de mayo del mismo año en el Diario Oficial de la Federación.

3.7.4 CONVENCION CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES. Una de las violaciones particularmente más grave a los Derechos Humanos es la práctica de la tortura o de otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, con miras a obtener información o la confesión de una persona o de un tercero, a castigarla por un acto que cometió o se sospeche que cometió e, incluso, a intimidar a esa persona o a otros.

De ahí que la lucha contra dicha práctica, desgraciadamente muy generalizada y persistente, haya sido uno de los primeros y más serios problemas al que la ONU debió enfrentarse desde los primeros años de su creación.

Así, encontramos una prohibición general de estas prácticas en los artículos 5o de la Declaración Universal de 1948 y 7o. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y

Políticos de 1966, en los que se dispone de manera terminante e idéntica, que "nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes"; una regulación más concreta y detallada de la misma se encuentra en la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada por la Asamblea General de la ONU, mediante su Resolución 3452 XXX, del 9 de diciembre de 1975, así como un conjunto de normas, convencionales, jurídicamente obligatorias, en el instrumento internacional que comentamos.

En 1977, la Asamblea General pidió a la Comisión de Derechos Humanos de este organismo que redactara un proyecto de convención sobre la materia, a la luz de los principios contenidos en la Declaración. Pero, no sería sino hasta el 10 de diciembre de 1984 que la propia Asamblea General llegaría a la adopción de la Convención en comento, la cual en tal fecha fue abierta a la firma, ratificación y adhesión, entrando en vigor el 26 de junio de 1987.

La convención comprende 33 artículos divididos en tres partes:

- Disposiciones de fondo.
- Mecanismos de control o supervisión.
- Cláusulas finales.

Este instrumento empieza, principalmente por definir con gran amplitud y precisión el término tortura, para enseguida prescribir que los Estados adoptarán medidas de todo tipo para impedir los actos de tortura en su territorio y, al mismo tiempo, prohibir explícitamente toda invocación a la orden de un superior o circunstancias excepcionales, como justificantes de dicha práctica.

La Convención aporta dos nuevos elementos de especial relevancia para la lucha de la ONU contra la tortura. El primero consiste en que, en lo sucesivo, podrá perseguirse al torturador en cualquier territorio de los Estados Partes en donde se encuentre, ya que ésta prevé que los presuntos autores de actos de tortura podrán ser juzgados en cualquier Estado Parte o que podrá extraditárseles para que sean juzgados en el Estado Parte donde delinquieron. El segundo elemento se refiere que en la Convención existe un dispositivo que prevé la posibilidad de que se realice una investigación internacional cuando se tengan informaciones bien fundadas sobre la práctica sistemática de la tortura en el territorio de un Estado Parte. Tal investigación puede incluir la visita de uno o varios miembros del Comité contra la Tortura, al territorio del Estado de que se trate, siempre y cuando éste otorgue su autorización.

Por lo que hace al mecanismo de control o vigilancia del cumplimiento, por los Estados partes, de los compromisos contraídos en virtud de la Convención, se crea un Comité contra la tortura, integrado por diez expertos de alta integridad moral y reconocida competencia en materia de Derechos Humanos, el cual examinará los informes presentados por los Estados, de acuerdo con el artículo 19 de la Convención respecto de las medidas adoptadas para dar efectividad a dichos compromisos, y sobre los cuales el Comité podrá

hacer los comentarios generales que considere oportunos, pudiendo incluirlos en el informe anual a presentar ante la Asamblea General.

México ratificó este instrumento internacional el 23 de enero de 1986, y fue publicado el 6 de marzo del mismo año, en el Diario Oficial de la Federación.

3.7.5 CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y SUS FAMILIARES. Si bien la migración internacional con fines laborales es un fenómeno histórico de muchos siglos atrás, los flujos migratorios contemporáneos tienen comportamientos similares. Cabe señalar que, en la década de los ochentas, se estimaba en más de veinte millones, sin incluir a sus familiares, el número de trabajadores migratorios internacionales.

Ahora bien, nada es más fácil de comprobar que, prácticamente en todo país, los trabajadores migratorios extranjeros están expuestos y sometidos a mayores condiciones de explotación y prácticas abusivas, en comparación con los trabajadores nacionales. Tal situación es factible, entre otros motivos, por la vulnerabilidad que tienen por su propia condición de extranjeros, que se acentúa cuando a la misma se añade la de indocumentado.

Tal contexto globalizador y semejantes condiciones de vulnerabilidad del trabajador migratorio, que en no pocas ocasiones lindan con su estado de total indefensión, enmarcan a uno de los mayores retos que la convivencia internacional se enfrentará, consistente en lograr el cabal respeto de sus Derechos Humanos.

En 1949, la OIT elaboró, revisó y complementó el Convenio número 97 relativo a los trabajadores migrantes, y la Asamblea General, mediante su Resolución 34/172, del 17 de diciembre de 1979, decidió crear un grupo de trabajo configurado por todos los Estados Miembros, a fin de elaborar una convención internacional sobre la materia.

Dicho grupo de trabajo quedó establecido en 1980, pero las labores de redacción y negociación del instrumento habrían de requerir casi once años. En su elaboración, México desempeñó un papel relevante, ya que presidió, de principio a fin, al grupo redactor.

Concluida la redacción, y tras arduas negociaciones tendientes a superar las diferentes posturas de los países de origen y destino de los trabajadores migratorios, el 30 de noviembre de 1990, la Asamblea General aprobó por consenso la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, instrumento al que, desde luego, México fue uno de los primeros países en adherirse.

La Convención comprende un preámbulo y un amplio dispositivo subdividido en nueve partes con un total de 93 artículos.

En la parte I se incluyen disposiciones de carácter general, pero de suma importancia, ya que nos sólo delimitan el alcance de la Convención al fijar su ámbito personal y temporal de aplicación sino que, al mismo tiempo, definen términos tan esenciales como los de "trabajador migratorio", "trabajador fronterizo", "trabajador de temporada", "trabajador itinerante", etc.

La parte II establece el principio fundamental de la no discriminación en el reconocimiento de sus derechos.

En la parte III se consignan los Derechos Humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, entre los que cabe destacar, por su carácter fundamental, los siguientes:

- Los de poder salir libremente de cualquier Estado y de regresar en cualquier momento a su país de origen y permanecer en él.
- A la vida.
- A no ser sometido a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.
- El de no ser sometido a esclavitud o servidumbre, ni obligado a realizar trabajos forzosos u obligatorios.
- El de poder gozar de libertad de pensamiento, conciencia y religión.
- El de la libertad de opinión y expresión.
- Del respeto a la vida privada y familiar.
- El de la no privación arbitraria de la propiedad privada.
- El de la libertad y seguridad personales.

La parte IV contempla otros derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares que se encuentren regularizados, es decir, debidamente documentados, especialmente por lo que se refiere a su derecho a ser informado sobre las condiciones de su admisión, estancia y actividades a realizar; a ausentarse temporalmente del país de empleo; a la libertad de movimiento, etc.

Dentro de la parte VI, cabe mencionar a dos disposiciones que revisten gran importancia para los trabajadores migratorios mexicanos: en primer lugar, la que establece que los Estados Partes colaborarán para impedir y eliminar los movimientos y el empleo ilegales o clandestinos de los trabajadores; y en segundo, la que obliga a los Estados en cuyos territorios haya trabajadores migratorios y familiares suyos en situación irregular, a tomar medidas apropiadas para asegurar que esa situación no persista, procediendo a regularizar, cuando ello sea posible, la situación de esas personas.

Con miras a supervisar su aplicación la Convención en su parte VII, establece un Comité de Protección a los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, que se encargará de examinar los informes que los Estados Partes se comprometen a presentar.

Nuestro país fue uno de los primeros en firmar esta Convención, pero hasta la fecha no ha procedido a ratificarla.

Además de ser muy completo y de contemplar un mecanismo de protección a los derechos que enumera, este instrumento significa un señalado logro en la materia que regula ya que, por un lado, da al trabajador migratorio una dimensión integral al proteger sus condiciones económicas, sociales y culturales y enfatizar el principio de la unidad familiar y, por el otro, lo que reviste una gran trascendencia, establece que los Derechos Humanos del trabajador son independientes de su calidad migratoria en el país de empleo, lo cual es un claro y expreso reconocimiento al principio de que, por encima de cualquier situación migratoria circunstancial, regular o irregular, transitoria o permanente del trabajador migratorio y de sus familiares, debe prevalecer el respeto a su dignidad humana.



4.1 ANTECEDENTES E HISTORIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. La Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene antecedentes tanto en México como en el extranjero.

El antecedente mexicano más lejano lo podemos encontrar en la Ley de Procuradurías de Pobres de 1847 que Don Ponciano Arriaga promovió en San Luis Potosí.

4.1.1 LEY DE PROCURADURÍAS DE POBRES DE SAN LUIS POTOSÍ. Por otra parte, surge también la Ley de Procuradurías de Pobres de San Luis Potosí que estableció tres Procuradores de esta naturaleza en ese Estado. Estos Procuradores se ocuparon de la defensa de las personas desvalidas, pidiendo pronta e inmediata reparación contra cualquier exceso, agravio, vejación, maltratamiento o tropelía que estas sufrieren en el orden judicial, político o militar por parte de alguna autoridad, funcionario o agente público. 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 las autoridades que no cumplieran con sus recomendaciones, pero si el hecho merecía pena de gravedad, ponían al presunto responsable a disposición del juez competente.

Los Procuradores de Pobres debían visitar los juzgados, oficinas públicas, cárceles y lugares análogos para formular las quejas sobre los abusos que en esos lugares pudieran cometerse, y podían pedir datos e información a todas las oficinas del Estado.

El artículo 18 de la Ley que creó este órgano expresaba que: "Todas las autoridades tienen el deber de auxiliar y proteger la institución es esta Ley, a fin de que pueda corresponder a su objeto".

4.1.2 DIRECCIÓN PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS. El 3 de enero de 1979, siendo gobernador del Estado el Dr. Pedro G. Zorrilla, se creó en Nuevo León la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos.

4.1.3 PROCURADURÍA DE VECINOS. El 21 de noviembre de 1983 se fundó la Procuraduría de Vecinos por acuerdo del Ayuntamiento de la ciudad de Colima, ejemplo que dio entrada al establecimiento de esta figura jurídica en la Ley Orgánica Municipal de Colima el 8 de diciembre de 1984, siendo optativa su creación para los municipios de ese Estado.

4.1.4 DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO (UNAM). De igual forma surge la Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México la cual nació en 1985 y su estatuto le confiere independencia para que pueda recibir las quejas individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico por posibles afectaciones a los derechos que la legislación universitaria les

confiere. El Defensor Universitario realiza las investigaciones necesarias y le propone a las autoridades universitarias la solución del caso.

La defensoría se integra con un defensor y dos adjuntos que lo auxiliarán en sus funciones y lo sustituirán en sus ausencias, y junto con el personal técnico y administrativo que se considere necesario. La defensoría podrá establecer delegaciones de área cuando sea preciso para su debido funcionamiento.

El defensor es designado por la Comisión de Legislación Universitaria del Consejo Universitario, durará cuatro años en sus funciones, y deberá ser un jurista de prestigio el cual tendrá las siguientes atribuciones:

- Vigilar el cumplimiento del orden legal universitario cuando un estudiante o un miembro del personal académico invoque su violación en función de la afectación de un derecho individual.
- Conocer de las reclamaciones, quejas, inconformidades o denuncias, de acuerdo con las reglas de competencia de la defensoría y, en su caso, orientar al reclamante sobre la vía procedente.
- Solicitar los informes correspondientes a los funcionarios universitarios de quienes se reclame alguna violación; o realizar las investigaciones o estudios que considere convenientes sobre los mismos.
- Formular y proponer las Recomendaciones que, conforme a Derecho, puedan dar por terminada la afectación reclamada cuando sea posible dar soluciones inmediatas.
- Atender las inconformidades que le presenten los funcionarios profesores universitarios, respecto de las Recomendaciones formuladas por ella.
- Proponer al Rector el nombramiento de los adjuntos, del personal técnico y administrativo de la defensoría.
- Rendir los informes que señala el Estatuto.
- Divulgar entre la comunidad universitaria las funciones de protección y vigilancia de la defensoría.

Como legislación aplicable tenemos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Orgánica de la UNAM; el Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios y el Reglamento de la Defensoría de los Derechos Universitarios (publicado en la Gaceta UNAM el 11 de agosto de 1986).

El proyecto del Estatuto lo formuló el distinguido jurista mexicano Héctor Fix Zamudio y el primer defensor fue también otro distinguido jurista Jorge Barrera Graf, a cuya labor y la de sus colaboradores se debe que esta defensoría se haya prestigiado en poco tiempo.

En este siglo, a partir de la década de los setentas, se han creado órganos públicos que tienen como finalidad proteger los derechos de los gobernados frente a la administración pública o a la administración de justicia.

4.1.5 PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DEL INDÍGENA EN OAXACA. Asimismo, en septiembre de 1986 se fundó la Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca, la cual es un organismo encargado principalmente de luchar contra la opresión y la injusticia que sufre un sinnúmero de etnias indígenas que habitan en el Estado de Oaxaca. Tiene como objetivo buscar un desarrollo social que se exprese en el correcto ejercicio de sus derechos civiles y políticos en la dignificación de su lengua y su cultura.

Su jurisdicción geográfica incluye la ciudad de Oaxaca de Juárez y las siguientes regiones:

Región Cañada: Teotitlán de Flores Magón; Región Costa: Puerto Escondido; Región Istmo: Tehuantepec; Región Mixteca: Huajuapán de León; Región Sierra Norte: Ixtlán de Juárez; Región Sierra Sur: Miahuatlán de Porfirio Díaz; Región Papaloapan: Tuxtepec; Región Valles Centrales: Tlacolula de Matamoros.

Su estructura consta de un Procurador Indígena, un Subprocurador, ocho Delegados Regionales, cada delegación tendrá el número de abogados, pasantes, peritos traductores indígenas y personal que requiera.

Sus funciones son las de intervenir en el proceso de liberación de los indígenas que se encuentran privados de su libertad por causa de problemas relacionados con su condición socioeconómica y cultural; promover el estudio de los casos penales ya iniciados en los que se encuentran involucrados los miembros de las comunidades étnicas del Estado, a fin de que logren su libertad teniendo en todos los casos intervención de oficio tanto en los asuntos ya instaurados en los juzgados y demás instancias así como en los que se inicien por la Procuraduría de Justicia del Estado en averiguación previa; intervenir para evitar que a los procesados indígenas se les den malos tratos; supervisar, custodiar y operar los recursos financieros destinados para el pago de las fianzas que sean aportadas por el gobierno del Estado o a otras instituciones federales, estatales y municipales; fungir como órganos de asesoría jurídica a instituciones gubernamentales que desarrollan acciones tendientes a la defensa de los derechos étnicos o en general a las distintas etnias de la entidad; promover la difusión de los instrumentos legales urgentes a través de las mismas realizadas en idiomas indígenas; prevenir, a través de campañas, la comisión de los distintos delitos por parte de la comunidad indígena, utilizando el material étnico necesario.

Sus beneficiarios son los individuos y comunidades de los grupos étnicos Mixe, Zapoteco, Chinanteca, Chontal, Huave, Zoque, Mazateco, Cuicateco, Náhuatl, Mixteco, Triqui, Chatino, Chochoholteco, Ixcateco, Popoloca y Amuzgo, y toda persona que se encuentre en el interior del Estado y justifique ante la Procuraduría Indígena pertenecer a cualquier grupo étnico del país.

Su legislación consta de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; la Ley Orgánica del Cuerpo de la Defensoría de Oficio y Social del Estado de Oaxaca y el Reglamento de dicha Ley Orgánica.

4.1.6 PROCURADURÍA SOCIAL DE LA MONTAÑA EN GUERRERO. En abril de 1987 se fundó la Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero la cual es un órgano administrativo desconcentrado por territorio, con autonomía técnica y jerárquicamente subordinado al Ejecutivo.

Tiene por objeto proteger los intereses de los indígenas, en los términos del artículo 10 de la Constitución Política del Estado de Guerrero, y coadyuvar al desarrollo integral de esa región y de sus habitantes.

Su estructura está integrada por:

- Un Consejo Técnico; presidido por el Gobernador o por quien él designe.
- Titulares de las dependencias estatales que ejercen atribuciones en la Región de la Montaña;
- El Procurador Social de la Montaña;
- Presidentes municipales de los municipios que integran la Región de la Montaña;
- Seis miembros designados libremente por el titular del Poder Ejecutivo.

Esta Procuraduría tienen como finalidades proveer a la adecuada vinculación entre las acciones que lleven a cabo las dependencias y entidades federales, estatales y municipales, con sujeción a las leyes aplicables y a los convenios de coordinación que al efecto se celebren, a fin de propiciar el desarrollo integral de la región y el aprovechamiento eficiente de los recursos de ésta; apoyar la elaboración del Programa para el Desarrollo Integral de la Montaña y hacer el seguimiento oportuno y suficiente de su cumplimiento; llevar a cabo la evaluación del cumplimiento del Programa del Desarrollo Integral de la Montaña; Propiciar la cabal participación de los municipios y de las comunidades indígenas en la planeación del desarrollo integral de la región, así como la definición de las acciones que hayan de realizar las dependencias y entidades públicas en la región.

Además, tiene igualmente, como finalidad el proponer al Poder Ejecutivo, a las dependencias, a las entidades federales, estatales y municipales la realización de inversiones, la prestación de servicios que contribuyan al desarrollo integral y armónico de la región, tanto en los de carácter productivo como de infraestructura y desarrollo social; rendir opinión sobre los programas y presupuestos de las distintas dependencias y entidades locales que actúen en la región, con sujeción a la legislación aplicable y a los convenios de coordinación que con tal propósito se celebren; coadyuvar a la protección de los intereses agrarios y penales, ante los tribunales y órganos competentes de los grupos que habiten en la Región de la Montaña, en los procedimientos en que sean parte; apoyar a la coordinación del Comité de Planeación para el desarrollo del Estado de Guerrero, y en la verificación, seguimiento y evaluación del avance de los programas de la región.

Sin embargo su labor no concluye ahí, pues también tiene las de informar a las dependencias y entidades públicas sobre las deficiencias que en su caso, muestren los servicios que presten a las obras que lleven a cabo; dar auxilio al Instituto Nacional Indigenista en la investigación de los problemas de los grupos indígenas de la Región de la

Montaña; coadyuvar a las gestiones que realicen los campesinos para que obtengan capacitación, asesoría y asistencia técnica para el uso más eficiente de los recursos con los que cuentan; realizar los estudios correspondientes, a fin de determinar mecanismos que permitan comercializar los productos de la montaña en las mejores condiciones; promover la organización para la producción, así como para la comercialización de los productos de la región; y finalmente, participar en el comité de planeación para el desarrollo y en todos aquellos subcomités que incidan en el desarrollo de la montaña.

Su jurisdicción geográfica está conformada por Ahuacotzingo, Alcozauca, Alpoyeca, Atlamajalcingo del Monte, Atlixac, Copalillo, Copanatoyac, Cualac, Chilapa, Huamuxtitlán, Malinaltepec, Melatonoc, Olinatá, Tlacoapa, Tlalixtaquilla, Tlapu, Xalpa, Tláhuac, Xochihuetlán, Zapotitlán, Tablas, Eduardo Neri, Mártir de Cuilapan, San Luis Acatlán y Tixtla de Guerrero.

Su legislación aplicable es la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero; la Ley que crea la Procuraduría Social de la Montaña (29 de abril de 1987); el Reglamento de la Procuraduría Social de la Montaña; el Decreto por el que se adiciona la última parte del artículo 3o de la ley que crea la Procuraduría Social de la Montaña (19 de mayo de 1988); el Decreto mediante el cual se autoriza al Ejecutivo del Estado a otorgar aval agropecuario y forestal del Estado de Guerrero, para obtener del Sistema Bancario Nacional el crédito rural para productores de la Región de la Montaña.

4.1.7 PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. El 14 de agosto de 1988 nació la **Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes** dentro de la Ley de Responsabilidades para Servidores Públicos. Es un órgano dependiente del Poder Ejecutivo del Estado, que tiene como finalidad tutelar las quejas presentadas por personas afectadas por la violaciones de las obligaciones establecidas en el artículo 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes a los que se refiere el artículo 2o. de la misma. Con la creación de este órgano se busca que dichas quejas sean objeto de la investigación necesaria para el esclarecimiento de la verdad, y se obtenga la aplicación plena de la citada Ley, a instancia del ciudadano afectado (artículo 81 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes). Este órgano se integra con un Procurador de Protección Ciudadana y el personal técnico y administrativo necesario para el ejercicio de sus funciones.

Resulta prudente precisar que sus funciones son las de recibir las quejas que formulen los particulares respecto a la ejecución de actos contrarios a derecho o por la defectuosa actividad de los servidores públicos a que se refiere el artículo 2o. de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes; investigar la procedencia de la queja y sustanciar los procedimientos necesarios para la averiguación de la verdad en relación con esa queja; formular a los servidores públicos competentes para ello recomendaciones advertencias, proposiciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas, sin que ello implique facultad para modificar por sí cualquier resolución de autoridad; solicitar a los servidores públicos y

hacerlos comparecer cuantas veces sea necesario, así como a los quejosos. Asimismo, apersonarse en cualquier oficina afecta a un servicio público para obtener datos, hacer entrevistas, estudiar documentos o cualquier función que estime necesario realizar de acuerdo con sus atribuciones, por lo cual no podrá negársele el acceso a ninguna dependencia, expediente o documento administrativo o judicial quedando, por ende, obligados todos los servidores públicos a auxiliarla en forma preferente y urgente en sus investigaciones.

En esta Procuraduría su titular podrá emplear cualquiera de los medios de apremio siguientes:

- Sanción económica igual al importe de uno a diez días de salario mínimo general vigente en el Estado.
- Suspensión en el empleo, carga o comisión hasta por ocho días.
- Aplicación por parte del superior jerárquico del servidor público infractor en su caso, de las sanciones respectivas.
- Remisión de las pruebas de hechos delictuosos al Agente del Ministerio Público.
- Certificación de los hechos en los que intervenga con motivo de las atribuciones que le han sido conferidas.

Su legislación aplicable es la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.

Como ya lo señalé la Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes tiene como finalidad desahogar las quejas que presenten las personas afectadas por violaciones de las obligaciones que tienen los servidores públicos enunciadas en esa Ley, la cual indica las facultades de la Procuraduría las que se hacen consistir entre otras las siguientes: investigar la procedencia de la queja y averiguar la verdad, solicitar informes a los servidores públicos, tener acceso a todos los expedientes o documentos administrativos o judiciales, formular recomendaciones, advertencias, proposiciones y recordatorios a los servidores públicos y emplear medios de apremio.

El Procurador de Protección Ciudadana deberá rendir anualmente por escrito, al Gobernador y al Congreso del Estado, un informe de actividades. Cumpliendo con esa obligación el entonces Procurador Lic. Miguel Sarre, el 2 de diciembre de 1989 rindió su primer informe anual, el cual demostró la buena labor desarrollada, así como las grandes resistencias de algunas autoridades locales para cumplir con sus recomendaciones.

A la Procuraduría de Protección Ciudadana y a su creador les cabe, el honor de haber impulsado grandemente la defensa de los Derechos Humanos en Aguascalientes, de constituirse en ejemplo a seguir por otras entidades federativas y de ayudar a fortalecer la vigencia del Estado de Derecho en todo el país.

4.1.8 DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS DE VECINOS. El 22 de diciembre de 1988 se configuró la *Defensoría de los Derechos de Vecinos* en el municipio de Querétaro.

4.1.9 PROCURADURÍA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. La lucha contra abusos de autoridad continúa en el país, y así el 25 de enero de 1989 se estableció la *Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal*;

4.1.10 DIRECCIÓN GENERAL DE DERECHOS HUMANOS DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. El 13 de febrero de 1989, se creó la *Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación*.

4.1.11 COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS. En abril de 1989, se creó la *Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos*, la cual es un organismo de participación ciudadana para la vigilancia del respeto a los Derechos Humanos en el territorio estatal, la cual tiene como objetivo el promover la defensa y el respeto de los Derechos Humanos por parte de todas las autoridades que actúen en el ámbito del Estado; operar como una instancia de recepción de quejas o denuncias de violaciones a dichos derechos; recabar de los quejosos o denunciantes la información necesaria para realizar los actos conducentes a que cese la transgresión y se restituya al afectado en el pleno goce de sus derechos; dar seguimiento a los procedimientos de las autoridades para la investigación, reparación y sanción procedentes en los casos de violación y concientizar a los habitantes del Estado respecto de la importancia de los Derechos Humanos.

Esta Comisión Estatal tiene como facultades el hacer Recomendaciones a las dependencias del Gobierno Estatal y a los ayuntamientos para que adopten medidas en favor del respeto a los Derechos Humanos, así como sugerir disposiciones para garantizar su pleno disfrute; realizar los estudios o informes necesarios para el mejor desempeño de sus funciones; solicitar de las dependencias estatales o municipales, datos o informes sobre las medidas que adopten en materia de Derechos Humanos; atender las consultas que formulen las autoridades o los particulares, en cuestiones relacionadas con los Derechos Humanos, así como proporcionarles el asesoramiento que soliciten y finalmente, rendir un informe público semestral.

Su estructura consta de un Presidente, quien es designado por el Gobernador; un Secretario Técnico, que será designado por el Ejecutivo y actuará administrativamente adscrito a la Secretaría General de Gobierno; vocales representantes de cada una de las siguientes entidades públicas y organizaciones: Procuraduría General de Justicia del Estado, el H. Congreso y el H. Tribunal Superior de Justicia del Estado quienes participarán por medio de sus respectivos representantes para formar parte de la Comisión, para lo cual se les enviará una invitación.

Dicha invitación se hará extensiva a cada una de las entidades gubernamentales y organizaciones siguientes: Procuraduría General de la República, Dirección General de la Policía Judicial Federal, H. Ayuntamientos del Municipio en que se encuentre ubicada la

autoridad señalada como responsable, Partido Mexicano Socialista, Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, Partido Popular Socialista, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Universidad Autónoma del Estado, Cámara de la Industria de la Radio, Asociación de Industriales del Estado, Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, Cámara Nacional de Comercio, Colegio de Abogados, Federación de Estudiantes Universitarios del Estado, Sindicato de Trabajadores Administrativos de la Universidad Autónoma del Estado, Sindicato de Trabajadores Académicos de la Universidad Autónoma del Estado, organizaciones campesinas, organizaciones obreras y barras de abogados.

La misma invitación se hará a una persona destacada en la vida cultural del país interesada en el respeto a la integridad humana.

Su legislación aplicable está formada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917; la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y el Acuerdo que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.

Señala el Doctor Jorge Carpizo que: "De la enunciación de la creación de organismos realizada en los párrafos anteriores se desprenden las siguientes características:

- Se crean nuevos órganos públicos para proteger los derechos de los gobernados, mismo que subsiste junto con los órganos clásicos;
- Se persigue que los nuevos órganos sean antiburocráticos y antiformalistas;
- Los nuevos órganos vienen a completar no a suprimir ni a substituir o a duplicar a los órganos clásicos;
- La mayoría de ellos se crea en el ámbito local y municipal, es decir, la nueva corriente de defensa de los Derechos Humanos proviene primordialmente de la periferia al centro, y después de varios años se consolida esta tendencia con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por parte del Presidente de la República;
- Son órganos gubernamentales que coexisten con múltiples Organizaciones No Gubernamentales de protección de Derechos Humanos que la sociedad organiza para su propia defensa;
- Estos órganos gubernamentales no sólo son antagónicos a los organismos no gubernamentales, sino que se complementan y persiguen las mismas finalidades. La defensa de los Derechos Humanos se vuelve una prioridad real y fundamental de la sociedad y del gobierno y se configura una fuerza social que absolutamente nadie puede ya detener y que arrollará a las autoridades, sea quien fuere, que se atrevan a violar los Derechos Humanos;
- Este gran movimiento de la sociedad y del gobierno puede sintetizarse con dos lemas: "nadie está por encima de la Ley y No a la impunidad."⁵⁶

4.2 LA CONSTITUCIÓN MEXICANA Y LOS DERECHOS HUMANOS. La Constitución de 1917 protege un conjunto de Derechos Humanos, establecidos en el

⁵⁶ Carpizo MacGregor, Jorge. "Derechos Humanos y OMBUDSMAN". CNDH, México. 1993, p. 56.

capítulo de las Garantías Individuales de nuestra Ley fundamental. Esta Constitución fue producto de un movimiento social armado (la Revolución Mexicana), donde principalmente los campesinos amenazados y descontentos se rebelaron contra la situación de miseria en la que se encontraban y por otro lado, contra una dictadura que los había mantenido en una situación de desigualdad. Fue la Carta de 1917 donde los oprimidos victoriosos habrían de imponer un nuevo sistema de vida de acuerdo a la dignidad humana, sustento de los derechos del hombre, contando con antecedentes en nuestras anteriores constituciones.

La Constitución también es el resultado de las necesidades y aspiraciones de un pueblo cuyas tendencias reformadoras, populares y nacionalistas habrían de llevarlo a enarbolar como bandera la idea de una distribución más equitativa de la riqueza, aspiración que por otra parte, supieron asimilar y plasmar los Constituyentes de Querétaro.

“ Los Derechos Humanos son entendidos como aquellos principios inherentes a la dignidad humana que necesita el hombre para alcanzar sus fines como persona y para dar lo mejor de sí a su sociedad. Son aquellos reconocimientos mínimos sin los cuales la existencia del individuo o la colectividad carecería de significado y de fin en sí mismas. Consisten en la satisfacción de las necesidades morales y materiales de la persona humana.”⁵⁷

Estas ideas fueron las que habría de recoger el Congreso Constituyente de Querétaro, para ser plasmadas en la primera parte de la Constitución, llamada dogmática o de las garantías individuales.

4.2.1 DIFERENCIA ENTRE DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES. Aunque la terminología habla de Garantías Individuales y no de Derechos Humanos en el Congreso Constituyente de Querétaro, es pertinente hacer la distinción entre ambas instituciones.

La Garantía Constitucional, por su esencia, es más limitada. Es decir, actúa sólo dentro de un Estado y su contenido regula la conducta del individuo o grupo de individuos que pudieran afectar a instituciones jurídicas ya reconocidas. En ese sentido se podría pensar que es limitativa, aunado a que únicamente son instrumentos jurídicos y procesales protectores de los Derechos Humanos.

Asimismo, la Garantía Constitucional es el instrumento legal que sirve para la protección de los Derechos Humanos en los ordenamientos del derecho positivo.

Por otra parte los Derechos Humanos son principios o ideas universalmente aceptadas y reconocidas. Para entenderlas no debemos encasillarlos dentro del territorio de un Estado; son algo que va más allá de las fronteras de cualquier país, independientemente

⁵⁷ Díaz Müller, Luis. “Manual de Derechos Humanos”. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1992. p.53.

de su posición económica o comercial, de su forma de gobierno o de su manera de pensar y de vivir.

4.2.2 PRIMERA CARTA QUE INCORPORA LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES. La Carta Magna de 1917 ocupa un sitio singular en la historia del mundo. Es la primera Carta Política que incorpora, junto a los derechos tradicionales heredados tanto por las constituciones francesas revolucionarias como de las cartas de las colonias inglesas americanas y sus respectivas enmiendas, a los derechos económicos y sociales, estos derechos contenidos principalmente en los artículos 3o., 27o., 28o., 123o., los podemos dividir en dos grandes apartados:

- **Derechos Humanos propiamente dichos, o Derechos Individuales.** Se dividen en tres grandes grupos:
 1. Los que se refieren a la igualdad personal. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, (artículo 1o). Está prohibida la esclavitud en nuestro país... (artículo 2o). Contribuir a la mejor convivencia humana (...) evitando los privilegios de raza, secta, grupo, sexo, o individuo, (artículo 3o. fracción, inciso "C", último párrafo). Igualdad del varón y la mujer, (artículo 4o). En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas, ni honores hereditarios..., (artículo 12o). Ninguna persona o corporación pueden tener fuero... (artículo 13o).
 2. Los que se refieren a la libertad individual. Toda persona tiene el derecho decidir de manera libre... el número y espaciamiento de sus hijos, (artículo 4o). Libertad de trabajo y de pensamiento (artículos 5o. y 6o). Algunos autores hacen la división de los derechos que protegen la libertad y la agrupan: a) libertades de la persona humana; b) de la persona cívica y c) de la persona social; libertad de imprenta y de asociación... (artículos 7o. y 9o); de posesión de armas y libertad de tránsito, (artículos 10o. y 11o.); prohibición para celebrar tratados de extradición contra reos políticos, esclavos, etc., (artículo 15o.); libertad de intimidad y de cultos, (artículos 16o. y 24o).
 3. Los que otorgan seguridad jurídica a las personas. Derecho de petición, (artículo 8o.); prohibición para ser juzgado por leyes privativas o tribunales especiales..., (artículo 13o.). Todos los derechos consagrados en los artículos 14o. y 16o. constitucionales; asimismo, las garantías del procesado consagradas en los artículos 17o., 18o., 19o., 20o., 21o., 22o. y 23o. principalmente.
- **Derechos económicos y sociales (derechos sociales).** Son los que consideran al hombre ya no en su entorno individual, sino como parte integrante y activa de un grupo social o comunidad, son aquellos derechos que otorgan a los grupos la satisfacción de sus necesidades más apremiantes, como el desarrollo y buen funcionamiento de sus instituciones y el aprovechamiento máximo de sus oportunidades.

Los derechos sociales sirven, como escribiera Antonio Carrillo Flores en su obra "La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos", para su pleno

desenvolvimiento, así en lo que toca al cultivo de su espíritu como de su bienestar, su seguridad material y, en general, para el goce de todas las cosas buenas de la vida.

4.2.3 EL JUICIO DE GARANTÍAS O JUICIO DE AMPARO. Con el fin de buscar y localizar las fuentes históricas y formales de nuestro Derecho Positivo Mexicano en la defensa y tutela de los Derechos Humanos, es válido recorrer la historia constitucional del Juicio de Amparo, tarea primordial al estudio de los medios de defensa de los Derechos del Hombre, partiendo de la idea central de hacer renacer un pensamiento netamente humanista que fue plasmado por nuestros primeros constituyentes, inspirados en la Declaración Francesa y en las ideas de los pensadores que diseñaron el modelo norteamericano.

Es necesario remontarse a la historia de la defensa de los Derechos Humanos así como el marco jurídico que los ha regulado, " ... a partir de la "Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano de 1789", que con motivo de la Revolución Francesa, determinó una ideología liberal de la época, que preconizaba los derechos del hombre como naturales y anteriores al Estado, de acuerdo con el pensamiento del *jus naturalismo* racionalista que tuvo su culminación en la citada Declaración Francesa."⁵⁸

En México, la Declaración de los Derechos Humanos o Garantías Individuales, no fueron contemplados en forma expresa en la Constitución Federal de 1824, sino que al igual que en la Constitución de Cádiz de 1812, se contemplaron derechos, solamente en materia penal y en forma aislada.

Lo anterior obedece, según el maestro Fix Zamudio, " ... a que fue adoptado el modelo norteamericano original, de que las Declaraciones de Derechos se incorporaran a las constituciones de los Estados, algunas de las cuales inclusive se expidieron con anterioridad a la federal, ya que como también es conocido el *bill of rights*, se consagró en la Carta de los Estados Unidos por conducto de las diez primeras enmiendas que entraron en vigor en 1791".⁵⁹

De igual manera, nos indica el maestro Carrillo Prieto que " ... aconteció en las constituciones de los Estados de la República Mexicana, en donde se establecieron las Declaraciones de los Derechos Humanos cuando estaba en vigor la Constitución Federal de 1824".⁶⁰

Como ejemplo de lo anterior encontramos que Rejón estaba familiarizado con estas Declaraciones locales de Derechos, y por tanto, resulta muy comprensible que propusiera la consagración de varios de ellos en el proyecto de la Constitución Yucateca de 1840, con mayor razón cuanto que la Constitución local anterior de 1825, expedida bajo la vigencia de la citada Constitución Federal de 1824, contenía un amplio catálogo de Derechos

⁵⁸ Fix Zamudio, Héctor. "Algunos Aspectos de la Obra Jurídica de Manuel Crescencio Rejón. Medio Siglo de la Revista de la Facultad de Derecho". UNAM, 1991, p. 487.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 486

⁶⁰ Carrillo Prieto, Ignacio. "La Ideología Jurídica en la Constitución del Estado Mexicano 1812-1824". Primera reimpresión, México, 1981, p. 187-208.

Individuales. En la exposición de motivos no se contiene una referencia expresa a esta declaración, pero al comentarse la facultad de los jueces para proteger dichos derechos, señala que con ello "... se ha querido colocar a las Garantías Individuales, objeto esencial y único de toda institución política, bajo la salvaguarda del Poder Judicial, que es responsable de sus actos y sabrá custodiar el sagrado depósito que se confía a su fidelidad y vigilancia".⁶¹

Como nota característica de la Constitución Yucateca de 1841, encontramos el Derecho de Amparo propuesto por Rejón, el cual fue consagrado en la fracción XII del artículo 7o "... al otorgarles la facultad a los habitantes del Estado para pedir libre y moderadamente la observancia de la constitucionalidad de las leyes".⁶²

Desde luego se debe resaltar que la Constitución Yucateca inspirada por Rejón, consagró por primera vez la revisión judicial de la constitucionalidad de los actos de autoridad en América Latina, se inspira en esta materia en " el sistema constitucional americano a través de la visión de Alexis de Tocqueville, a quien se cita de manera expresa en la exposición de motivos del proyecto redactado por Rejón".⁶³

De tal suerte que " el origen de la protección de los Derechos Humanos y Garantías Individuales, se encuentra en México por primera vez en el Derecho Positivo del Estado de Yucatán de 1841, donde se introdujo por primera vez el Juicio de Amparo"⁶⁴, que es precisamente el medio de control legal y de protección de los derechos del hombre.

En efecto, el artículo 8o de la citada Constitución Yucateca declaraba " procedente el Juicio de Amparo ante los jueces de primera instancia contra los actos de funcionarios que no correspondieran al Poder Judicial cuando violasen los derechos fundamentales consagrados por dicha carta".⁶⁵

Más adelante encontramos reglamentado el Juicio de Amparo en el documento conocido como "Actas de Reformas a la Constitución Federal de 1824" promulgado el 21 de mayo de 1847, que se inspira en el proyecto elaborado por Mariano Otero, otro de los creadores del amparo.⁶⁶ Vale la pena transcribir el artículo 25 de la citada "Actas de Reformas", ya que en este documento se encuentra el medio legal de defensa y tutela de los Derechos Humanos.

"Artículo 25.- Los Tribunales de la Federación amparan a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceda esta Constitución..."

⁶¹ Fix Zamudio, Héctor. Op. Ul. Cit. p. 487.

⁶² *Ibidem*. p. 488

⁶³ Fix Zamudio, Héctor. "Justicia Constitucional, OMBUDSMAN y Derechos Humanos". CNDH, p. 159.

⁶⁴ *Ibidem*. p. 159

⁶⁵ *Ibidem*. p. 160

⁶⁶ *Ibidem*. p. 160

Posteriormente, en " la Constitución del 5 de febrero de 1857 se consagra en forma definitiva el Juicio de Amparo en los artículos 101 y 102 "⁶⁷, según el Maestro Fix Zamudio siguió el modelo de la revisión judicial de la constitucionalidad de los actos de autoridad del ordenamiento de los Estados Unidos, divulgado por " el genio Alexis de Tocqueville, quien fue mencionado expresamente en varias ocasiones durante los debates del Congreso Constituyente ".⁶⁸ En efecto, los constituyentes de 1857 Melchor Ocampo, Ponciano Arriaga y León Guzmán sostuvieron claramente que " tenían el propósito de trasplantar la revisión judicial norteamericana, pero dirigida específicamente a la protección de los Derechos o Garantías Individuales consagrados constitucionalmente ".⁶⁹

Como podremos apreciar, la tutela de los Derechos Humanos fue contemplada en la Constitución liberal de 1857 y posteriormente se vuelve a consagrar el Juicio de Amparo en nuestra actual Constitución de 1917, de ahí pues que el origen histórico y constitucional de la defensa de los Derechos Humanos en México, se encuentra enmarcado por primera vez en la Constitución Yucateca de 1849 y posteriormente, en el artículo 25 del Acta de Reformas de la Constitución Federal de 1824, y que evolucionó hasta conformar la figura jurídica excelsa del Juicio de Amparo en las Constituciones de 1857 y de 1917, bajo la influencia de dos juristas mexicanos connotados, Don Mariano Otero y Don Manuel Crescencio Rejón, inspirados por el modelo estadounidense de control de revisión judicial de la constitucionalidad, divulgado por " Alexis de Tocqueville en su libro "La Democracia en América", así como en los artículos periodísticos que aparecieron en "El Federalista" de Alexander Hamilton y otros ".⁷⁰

Por lo anterior se concluye que " Rejón fue el primer latinoamericano que logró la consagración de la revisión constitucional norteamericana en un texto constitucional en nuestra región, al otorgar a los tribunales judiciales la facultad de desaplicar las leyes inconstitucionales, ya sea en forma directa a través del Amparo, que además debía utilizarse para proteger los derechos individuales de los gobernados (artículos 62, 1o, 8o y 9o)".⁷¹

Sin embargo, no solamente el Amparo mexicano cuenta con antecedentes o influencias norteamericanas, sino también de origen Hispánico perteneciente al sistema romano canónico, como es el Proceso Foral Aragonés, donde se utilizó la palabra amparo durante la Edad Media. De igual manera, el mismo Otero recoge la tradición hispánica de la Constitución de Cádiz, de conferir al organismo legislativo la declaración de nulidad de las leyes inconstitucionales.

En el mismo sentido, el constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez considera que " el nombre del Juicio de Amparo es castizo, evocador y legendario, que proviene de antecedentes castellanos y aragoneses ".⁷²

⁶⁷ *Ibidem.* p. 161

⁶⁸ *Ibidem.* p. 161

⁶⁹ *Ibidem.* p. 161

⁷⁰ *Ibidem.* p. 69

⁷¹ *Ibidem.* p. 69

⁷² *Ibidem.* p. 153

Es el mecanismo más eficaz encargado de tutelar o proteger los derechos consagrados en la Constitución:

“Toda persona física o moral, tanto de Derecho Público como de Derecho Privado, puede reclamar ante la Justicia Federal cualquier disposición de autoridad, que con quebrantamiento de una norma de derecho Objetivo le cause agravio directo, no susceptible de reparación por recurso o medio de defensa objetivo, una sentencia o un acto administrativo. Por su origen puede tratarse de una providencia federal, estatal o municipal”.

Luis Díaz Müller expresa que: “ El Derecho de Amparo es una institución de carácter político, que tiene por objeto proteger bajo las formas tutelares de un procedimiento judicial las garantías que la Constitución otorga, o mantener y conservar el equilibrio entre los diversos poderes que gobiernan la nación, en cuanto por causa de las invasiones de éstos se vean ofendidos o agraviados los derechos de los individuos ”.⁷³

En este orden de ideas podemos decir que los objetivos del Juicio de Amparo son resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de autoridad que violan las garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados y por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

El artículo 107 constitucional, establece el régimen de seguridad jurídica y preservación de los derechos fundamentales del hombre y los siguientes principios:

- Principio de instancia de parte agraviada;
- Principio de prosecución judicial del amparo;
- Principio de la relatividad de la sentencia de amparo;
- Principio de definitividad del juicio de amparo;
- Principio de estricto derecho;
- Principio de procedencia del amparo.

Como legislación aplicable tenemos el artículo 103, cuya ley reglamentaria es la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Son muchas las carencias que el México de hoy debe enfrentar. Sigue existiendo pobreza, desigualdad y violaciones a los Derechos Humanos, en una palabra, injusticia. Sin embargo, sólo mediante el esfuerzo coordinado de los gobernantes y de los ciudadanos, a través del cumplimiento de la ley, del Estado de Derecho y de los Derechos Humanos, es posible reafirmar la convicción y el futuro del proyecto nacional mexicano.

4.3 LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.
Existe una preocupación latente, tanto en la sociedad como en el gobierno por la protección

⁷³ Iden. p. 56

y la defensa de los Derechos Humanos, de aquí que se creara la Comisión Nacional de Derechos Humanos por parte del Ejecutivo Federal.

La creación de ese organismo ha despertado los más diversos comentarios y expectativas, los cuales van desde el más negativo de los escepticismos hasta los más exagerados optimismos. Probablemente ninguno de esos extremos sea correcto. Es una institución nueva en nuestro país aunque tiene antecedentes desde el siglo pasado en la Procuraduría de los Pobres de Ponciano Arriaga y, en este siglo, en las últimas dos décadas encontramos en México, instituciones cuyas finalidades se asemejan a la recién creada Comisión Nacional, como ya hemos mencionado.

En razón de lo anterior citaré textualmente una conferencia dada por el Lic. Jorge Madrazo Cuellar:

"En distintas ocasiones he tenido la oportunidad de expresar mi convicción en el sentido de que en México se han dado avances importantes en el respeto a los Derechos Humanos, especialmente a lo largo de los últimos 6 años. Cada día un mayor número de mexicanos se suma a esta causa que, no sin dificultades, sigue avanzando y calando hondo en nuestra conciencia social. Muchos miles de personas residentes en el territorio de la república han solicitado la intervención de las instituciones públicas de Derechos Humanos y han tenido acceso al servicio que constitucionalmente tenemos los *Ombudsman* asignado.

También se han incrementado los servidores públicos que han hecho suya la lucha por la dignidad de la persona humana. Pero, desde luego, los mensajes profundos que encierra la causa de los Derechos Humanos aún no llegan a todos. Todavía hay quienes se resisten al cambio; quienes quieren perpetuar la trayectoria de la impunidad; a quienes no conviene un México auténtico y verdaderamente justo, gobernado por las leyes y por el Estado de Derecho.

Es a los adversarios del cambio, del progreso social, del avance democrático, a quienes tampoco conviene el triunfo de la causa de los Derechos Humanos. Pero su resistencia, estoy seguro, será en vano y transitoria. Quienes viven a contrapelo de la Historia y de las genuinas luchas del pueblo, inexorablemente serán derrotados.

En este sentido, quiero hablarle a la sociedad mexicana, que es a quienes servimos los *Ombudsman* y quiero hacerlo con mucha claridad y sinceridad.

Ante el innegable aumento de la delincuencia y de la inseguridad pública en el país, se han levantado voces que afirman que el trabajo de las comisiones de Derechos Humanos es la razón que ha generado tan

lamentable, doloroso, grave y preocupante estado de cosas. Con enorme ligereza y falta de información y reflexión se nos tilda de instituciones protectoras de delincuentes, impulsoras de la inseguridad, inmovilizadoras de las policías y de las fuerzas de seguridad y del orden.

Estas afirmaciones tienen que analizarse con profundidad y suficiente información. Como elementos para el análisis tendría que considerarse, por lo menos, los siguientes:

1.- Contar con una efectiva seguridad pública, una eficiente prevención del delito, una persecución adecuada de los delincuentes y una recta, pronta, imparcial y honesta administración de justicia, son Derechos Humanos de todos cuantos vivimos en nuestro país. Por ello, antes que pretender impedir la cabal realización de estas funciones públicas, los *Ombudsman* exigimos al Estado que se materialicen cotidianamente y en toda su plenitud. En otras palabras, cuando los servidores públicos que tienen a su cargo el desarrollo de estas tareas no lo hacen de modo efectivo, eficiente, adecuado, recto, pronto, imparcial y honesto, cometen violaciones a los Derechos Humanos.

2.- La función de los Derechos Humanos, aquí y en cualquier parte del mundo, es asegurar a las personas su vida, su libertad, su igualdad, su seguridad jurídica y su dignidad como seres humanos. El procurar su respeto, es precisamente la tarea de los *Ombudsman*.

3.- Es una verdad reconocida universalmente que cualquier ser humano, por el sólo hecho de ser persona, es titular de Derechos Humanos, con independencia de su raza, sexo, condición social, situación económica, creencias religiosas, ideología o convicciones políticas. Todos los seres humanos, dice la Declaración Universal, nacen libres y en igualdad de derechos. Con sinceridad me pregunto si algún ciudadano de la República cree honestamente poder decir que un determinado ser humano no es una persona y por eso no puede ser titular de los Derechos Humanos reconocidos en el orden jurídico. ¿Quién podría tener legitimidad para ello? ¿No se parecería mucho esta tesis a los pseudo-principios que alimentaron el nazismo?.

4.- Los Derechos Humanos no fueron inventados por los *Ombudsman*. Estas libertades y prerrogativas fundamentales son el fruto de las luchas de la humanidad por alcanzar un mundo y una convivencia civilizadas. El reconocimiento y respeto a los Derechos Humanos es una de los factores que identifican a las sociedades modernas y las distingue de las comunidades primitivas y tribales que fundaron su organización en la violencia, en la ley del más fuerte y en la venganza y que, por ello, tuvieron que evolucionar. Es decir, no hay verdadera civilización sin

respeto a los Derechos Humanos, vale decir, sin respeto a la dignidad de los semejantes. Cuando las sociedades olvidan el valor de los Derechos Fundamentales caemos en las desgracias colectivas; mírense los ejemplos más recientes de Rwanda, Chechenia y la ex-Yugoslavia; apréndase de estas lecciones.

5.- Pero actualicemos estos principios a la luz de la circunstancia presente de nuestro México:

- ¿Quién puede decir legítimamente que el presunto responsable de la comisión de un delito, por ese hecho no tiene Derechos Humanos, y por ello es adecuado que se le torture, se le incomunique, se le extorsione, se le intimide, no se le permita defenderse?.

- ¿Quién puede legítimamente decir que el sentenciado por haber cometido un delito y estar recluso en una cárcel ha dejado de ser persona y, por tanto, debe ser despojado de su dignidad?

- ¿Quién puede legítimamente decir que cualquier sospechoso detenido por la policía es automáticamente un criminal?

- ¿Quién puede legítimamente decir que los presuntos autores de un delito no deben ser sometidos a un juicio donde en todo caso se demuestre su culpabilidad?

- Pero si legítimamente existe esa entidad absoluta o totalitaria capaz de hacer todo lo anterior, entonces para que tenemos una Constitución que dice lo contrario, que establece como debe ser la seguridad pública, como debe perseguirse a los delincuentes, como debe impartirse la justicia. Hay que tener presente que esas normas de la Constitución se establecieron, precisamente para garantizar los derechos de quienes son probables responsables, de quienes han sido acusados, procesados y juzgados y que en los centros de reclusión compurgan sus sentencias.

6.- Que entonces quede muy claro: quien se pronuncia porque no exista respeto y defensa de los Derechos Humanos lo hace al propio tiempo porque no exista Constitución, porque no exista Estado de Derecho, porque priven la anarquía y el poder del desafiado y la arbitrariedad.⁷⁴

Una primera e importante peculiaridad de la Comisión Nacional consiste en que es un organismo descentralizado cuyo Consejo se integra además por dos funcionarios de la Comisión (su Presidente, quien es nombrado por el Ejecutivo Federal y su Secretario Técnico) y por diez personalidades de la sociedad civil. Estas personas gozan de reconocido prestigio en la sociedad y son invitadas a tal efecto por el Ejecutivo Federal, por conducto del Presidente de la Comisión. También forman parte del Consejo los servidores públicos que determine el propio Ejecutivo. El cargo de los miembros del consejo es honorario, es

⁷⁴ Revista Círculo de Profesionales, No 4, México. 1996. pp.4 y 5.

decir, la sociedad civil integra y forma parte del órgano que define los lineamientos a los que estarán sujetas las acciones de la propia Comisión.

El Consejo Técnico es un cuerpo colegiado de examen y opinión de la problemática del respeto y defensa de los Derechos Humanos en el país y de los mexicanos en el extranjero, cuyo propósito es proponer al Presidente de la Comisión las directrices y lineamientos que se estimen pertinentes para la prevención de violaciones a Derechos Humanos y tutela de los mismos, para la adecuada realización de sus responsabilidades. El Consejo se apoya en un Secretario Técnico designado por el Presidente de la República.

Los requisitos que la Ley impone para la designación del titular de la CNDH son cuatro:

- Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.
- Tener 35 años de edad como mínimo y gozar de buena reputación.(art. 9)
- No desempeñar simultáneamente otro cargo público o privado, incluyendo el ejercicio de su profesión, excepto por actividades académicas (art. 12).
- Sólo podrá permanecer en su cargo 4 años y ser reelecto por un periodo adicional (art. 11).

El nombramiento del Presidente de la CNDH estará a cargo del Presidente de la República con la aprobación del Senado. Las facultades del Presidente de la CNDH (arts. 15 y 33 de la Ley y 35 y 36 del Reglamento Interno) pueden clasificarse en dos categorías:

- Jurídico-administrativas (fracs. I, II, III, IV Y IX) como son ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; formular los lineamientos generales a los que se sujetaran las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y personal bajo su autoridad; dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el desempeño de las funciones de la Comisión; distribuir y delegar funciones a los Visitadores Generales en los términos del Reglamento Interno; elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al Consejo de la misma.
- Típicas del *Ombudsman*, como son aprobar y emitir las Recomendaciones (VII); enviar el informe anual al Congreso de la Unión y al Ejecutivo (V); celebrar acuerdos base de coordinación y convenios con autoridades, organizaciones e instituciones de o para la defensa de los Derechos Humanos (VI); realizar propuestas generales para la mejor observancia de los Derechos Humanos en el país (VIII).

La Secretaría Ejecutiva es un órgano operativo y de colaboración con el Consejo y el Presidente de la CNDH, el nombramiento del Secretario Técnico está a cargo del Presidente de la Comisión y como requisitos debe ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, gozar de buena reputación y tener más de 30 años (art. 21 de la Ley y 73 del Reglamento Interno).

Sus funciones consisten en proponer al Consejo y al Presidente las políticas generales para las relaciones de la CNDH con organismos gubernamentales y no gubernamentales nacionales o internacionales, públicos, privados o sociales de Derechos Humanos; realizar estudios sobre tratados y convenciones en la materia, anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos; y colaborar en la preparación del informe anual y preservar el acervo documental (art. 22 de la Ley y 74 al 77 del Reglamento Interno).

Los Visitadores Generales son los órganos fundamentales de recepción e investigación de las quejas o inconformidades que se presenten a la CNDH, son nombrados por el Presidente de la Comisión, y deberán reunir los siguientes requisitos para su designación, conforme al artículo 23 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

- Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- Ser mayor de treinta años de edad, el día de su nombramiento;
- Tener título de Licenciado en Derecho expedido legalmente, y tener tres años de ejercicio profesional cuando menos; y
- Ser de reconocida buena fama.

Asimismo, tendrán las siguientes facultades y obligaciones, conforme al artículo 24 de la Ley en mención:

- Recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciadores ante la Comisión Nacional;
- Iniciar a petición de parte la investigación de las quejas e inconformidades que les sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquellas sobre denuncias de violación a los Derechos Humanos que aparezcan en los medios de comunicación;
- Realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones de Derechos Humanos que por su propia naturaleza así lo permita;
- Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo, que se someterán al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración; y
- Las demás que le señale la ley y el Presidente de la Comisión Nacional, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

La Ley distingue entre los Visitadores Generales, quienes dirigirán las investigaciones, y los Adjuntos que tendrán a cargo la operatividad de las mismas (art. 24). Debe destacarse que la Ley (art. 16) otorga fe pública en sus actuaciones tanto al Presidente como a los Visitadores Generales y Adjuntos, esto es una atribución muy importante para recoger las declaraciones de los quejosos u otras personas involucradas en los hechos de la queja, y un atributo más de la autonomía de estos órganos de la Comisión Nacional.

Por otra parte, vemos que la legislación aplicable de la Comisión Nacional es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal; la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Se persigue que la defensa y protección de los Derechos Humanos, por parte de la Comisión no quede exclusivamente en manos de funcionarios sino también de personalidades cuyo cargo en la Comisión es honorífico, y que son responsables de su actuación en la Comisión sólo ante ellas mismos, lo cual indudablemente, otorga independencia a la propia Comisión.

Instrumenta los mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación que garanticen la salvaguarda de los Derechos Humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional; esto último, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Para que la Comisión pueda funcionar y tener éxito, es necesario que su actuación tenga independencia del gobierno, de los partidos políticos y de otras organizaciones políticas y sociales. Por ello, el entonces Presidente de la República, Licenciado Carlos Salinas de Gortari, en su discurso en la ceremonia de instalación de la Comisión, ofreció que ella operaría con independencia y con apoyo. Las Recomendaciones de la Comisión sólo se pueden basar en las evidencias del respectivo expediente apreciadas en conciencia, y en nada más.

En ese sentido la Comisión es apolítica y apartidista, si la Comisión interviniera en política, poco podría aportar al país y mucho perdería, pues la Comisión siempre debe guardar imparcialidad y la sociedad debe estar segura de que sus Recomendaciones son objetivas e imparciales.

Los miembros de la Comisión y de su Consejo pueden tener afiliación partidista, lo cual constituye un derecho de todo ser humano, pero su actuación como miembro de la Comisión tiene que tener presente al país como un todo y no como una parte. Por ello, los miembros de la Comisión nunca deberán ser directivos de un partido político y será conveniente que al irse precisando las normas que rigen a la Comisión, se exija no haber desempeñado actividades partidistas por algún número de años antes de la designación.

El 6 de junio de 1990, el entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Licenciado Carlos Salinas de Gortari, creó mediante un decreto presidencial la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano descentrado de la Secretaría de Gobernación.

Los aspectos más importantes respecto de esta nueva Institución fueron:

- El titular del Poder Ejecutivo Federal recogió e hizo una sentida demanda popular para mejorar la defensa y la protección de los Derechos Humanos. El mismo decidió dar pasos hacia adelante en este aspecto.

- Al principio de su sexenio se había estructurado una nueva Dirección General en la Secretaría de Gobernación, precisamente la de Derechos Humanos. Con el mencionado decreto se mostraba la clara voluntad política de reforzar y avanzar en ese camino, sustituyendo a esa Dirección General por un organismo con más y mayores atribuciones.
- Se creó a la Comisión Nacional de Derechos Humanos como una especie de *Ombudsman*, pero además se le dotó de funciones que generalmente no tienen estos organismos, como la difusión, la divulgación, la capacitación y el fortalecimiento de la cultura de los Derechos Humanos.
- Se vinculó al nuevo organismo estrechamente con la sociedad al construirse un Consejo integrado por diez personalidades respetadas en México por su independencia de criterio, honestidad y trayectoria profesional.
- En ese tiempo se dejó a la institución dentro del organigrama de la Secretaría de Gobernación, porque a esa Secretaría le atribuye competencia la Ley Federal de la Administración Pública sobre la cuestión de los Derechos Humanos.
- Asimismo, se dejaba claro que las Recomendaciones sólo tendrían sustento en las evidencias del expediente, sin que ninguna autoridad pudiera tratar de influir sobre ellas.

Una vez creada la Comisión Nacional, algunas organizaciones y personas cuestionaron su marco jurídico, desde la facultad presidencial para crearla hasta los aspectos esenciales que conforman a un *Ombudsman*, así como las materias que fueron excluidas de su competencia.

El fundamento jurídico de la Comisión Nacional de Derechos Humanos tenía firmes bases legales, ya que tanto la ley como la jurisprudencia otorgan al Presidente de la República facultades para crear órganos desconcentrados. Este principio no ha sido cuestionado mayormente en el orden jurídico mexicano, y es curioso que casi ninguno de esos órganos así creados había sido impugnado, y menos con la virulencia con la que fue la Comisión Nacional por parte de algunas personas con intereses políticos claros y definidos.

El Presidente de la República envió el proyecto de reforma para "constitucionalizar" a la Comisión Nacional el 18 de noviembre de 1991. Dicho proyecto fue aprobado por unanimidad en el Senado y en la Cámara de Diputados por 229 votos a favor, 55 aprobatorios pero con reservas y 3 en contra. Las legislaturas locales también aprobaron el proyecto, y éste se convirtió en parte de la Constitución, habiéndose publicado el decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de enero de 1992, que adicionaba el artículo 102 constitucional.

Así tenemos que algunas de sus atribuciones derivadas de su Reglamento ya como organismo desconcentrado son:

- Proponer la política nacional en materia de respeto y defensa a los Derechos Humanos.
- Establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política nacional de respeto y defensa a los Derechos Humanos.
- Elaborar y proponer programas preventivos en materia de Derechos Humanos en los ámbitos jurídicos, educativo y cultural para la Administración Pública Federal.

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

La Comisión Nacional cuenta además, con distintos programas especiales, mismos que se han establecido de acuerdo con el plan anual de labores. Entre los principales programas que actualmente se desarrollan están:

- Programa para Los Altos y Selva de Chiapas.
- Programa de Asuntos Indígenas.
- Programa sobre Asuntos de la Mujer, el Niño y la Familia.
- Programa sobre Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de los Derechos Humanos.
- Programa sobre Presuntos Desaparecidos.
- Programa sobre el Sistema Penitenciario y Centros de Internamiento.
- Programa en Contra de la Pena de Muerte.
- Programa de Relaciones con Organismos Públicos Protectores de Derechos Humanos en las Entidades Federativas.
- Programa sobre Trabajadores Migratorios.
- Programa sobre Personas con Discapacidad, de la Tercera Edad y Enfermos de VIH/SIDA.
- Programa de Estudios Legislativos.
- Programa de Asuntos Internacionales.
- Programa de Capacitación.

4.3.1 SU UBICACIÓN CONSTITUCIONAL. Hubo varias propuestas para ubicar la institución del *Ombudsman* en diversos artículos constitucionales, como el primero; un párrafo adicional al artículo 14 o al 16; que el contenido del artículo 23 se agregara al 22 y entonces quedaba disponible ese espacio; un 24 bis, ya que con ese artículo realmente se concluye la numeración de las llamadas garantías individuales; o un 29 bis en virtud de ser el último artículo de ese título constitucional.

Estas proposiciones no prosperaron, porque se consideró que no era adecuado que en la declaración sustantiva de la denominadas garantías individuales se incorporaran las bases de uno de los procedimientos de su defensa, además de que los otros procedimientos o garantías procesales que integran el contenido de la jurisdicción constitucional mexicana no se encuentran entremezclados con la declaración sustantiva. Respecto a los artículos bis, se consideró que, si bien hay algunas Constituciones que los tienen, en México ello es desconocido y no es técnicamente adecuado en una Ley Fundamental.

Se propuso, asimismo, que se adicionara el artículo 73 con una nueva fracción, para darle al Congreso de la Unión facultad para legislar al respecto. Se pensó que ello no era

conveniente, porque además era indispensable establecer a nivel constitucional algunas de las características primordiales de la institución.

También hubo propuestas para que se ubicara en alguno de los artículos sobre el régimen de las entidades federativas o en el de las responsabilidades de los funcionarios públicos.

Nuestra Constitución fue redactada en 1917, y es difícil encontrar una ubicación perfecta a nuevas instituciones como es la del *Ombudsman*; y por ello siempre se podrán encontrar inconvenientes a cualquier colocación; sin embargo, consideramos que la mejor, o si se quiere la menos mala, es precisamente la que se adoptó: adicionar el artículo 102 con un apartado B. Al respecto, en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial se señaló que: "El actual artículo 102 contempla la organización y atribuciones del Ministerio Público de la Federación, en su carácter de representante de los intereses de la sociedad, en su conjunto, por lo que la adición que proponemos inmediatamente después de aquella institución, para aludir a los organismos de los Derechos Humanos, complementaría y reforzaría el espíritu eminentemente social de dicho precepto."⁷⁵

El artículo 102, Apartado B, de nuestra Constitución, puede ser examinado de acuerdo con los principios que comprende y que son los siguientes:

- La creación de organismos de protección de Derechos Humanos.
- La expedición de Recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias para la autoridad.
- El establecimiento de su competencia y por tanto la exclusión de ciertas materias.
- La creación de un sistema no jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos.
- Las disposiciones transitorias.

4.3.2 DIFERENCIAS DE LA LEY DE LA CNDH CON EL DECRETO. Con motivo del Decreto se hizo necesario implementar la Ley Reglamentaria respectiva, y así fue como el Diario Oficial de la Federación publicó, el lunes 29 de junio de 1992 el texto de la "Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos". Esta publicación constituye el último acto jurídico con el cual concluye el proceso legislativo de este nuevo ordenamiento. Este proceso se inició con el envío de la iniciativa del Ejecutivo Federal el 22 de abril del mismo año a la Cámara de Senadores como Cámara de Origen, y continuó con la discusión y aprobación, (11 de junio), y en la Cámara de Diputados (23 de junio), como Cámara Revisora.

La elaboración del dictamen cameral estuvo precedida por varios eventos, que dan cuenta de la intensidad de la participación parlamentaria en el análisis y discusión del proyecto:

⁷⁵ Exposición de motivos de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

- Invitación y asistencia del Presidente de la CNDH, Dr. Jorge Carpizo, al Senado, para que en reunión de Conferencia respondiera a interrogantes que le formularon los parlamentarios y proporcionara la información adicional que le fuera requerida.
- Reuniones por separado de las respectivas comisiones camarales.
- Reuniones internas de las distintas fracciones parlamentarias.
- Entrevistas del Presidente de la CNDH con distintas fracciones parlamentarias.
- De nuevo reunión de conferencia en el Senado, presidida por la Senadora Silvia Hernández, Presidente de la Comisión Senatorial de Derechos Humanos y el Diputado Amador Rodríguez, Presidente de la Comisión homóloga de la Cámara de Diputados.

Todos estos hechos dan testimonio de un amplio debate y un fructífero intercambio de ideas que resultaron en reformas o adiciones a la iniciativa que, al incorporar los puntos de vista parlamentarios, enriquecieron el proyecto original. El texto final resultó aprobado por consentimiento unánime de la Cámara de Senadores, y por una mayoría de 362 votos a favor y 25 en contra en lo general, en la Cámara de Diputados.

Como lo destacaron en la tribuna varios legisladores, este proceso legislativo sea un claro ejemplo de la manera como el disenso puede convertirse en consenso, esto es, en compromiso entre mayorías y minorías.

La nueva Ley consta de 6 títulos, 14 capítulos, 76 artículos y 8 transitorios. Para tener una idea de su avance respecto del ordenamiento anterior que regulaba la operación de la CNDH, el "... decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación"⁷⁶, conviene destacar brevemente sus diferencias:

4.3.2.1 ADSCRIPCIÓN ADMINISTRATIVA. Con el decreto, la CNDH estaba adscrita administrativa y financieramente a la Secretaría de Gobernación. La Ley le otorga carácter de órgano descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, por lo tanto, tiene ahora plena autonomía, técnica, operativa y financiera, además de que tampoco queda sujeta a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, según la reforma que en ese sentido se aprobó en el mismo período de sesiones del II. Congreso de la Unión.

4.3.2.2 ALCANCE. El decreto asignaba como objeto único de la CNDH "... proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos", otorgándole 6 atribuciones. La Ley le prescribe como objeto: "... la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos en el orden jurídico mexicano"⁷⁷, y le confiere 14 atribuciones diferentes y más amplias.

4.3.2.3 INTEGRACIÓN. El decreto establecía un Presidente, Consejo, Secretario Ejecutivo, un solo Visitador y los recursos humanos de la entonces Dirección General de

⁷⁶ Diario Oficial de la Federación del 6 de junio de 1990.

⁷⁷ Artículo 2o de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación. Por su parte, la Ley integra a la CNDH con un Consejo, un Presidente, un Secretario Ejecutivo, hasta cinco Visitadores Generales y los visitadores adjuntos, así como al personal profesional, técnico y administrativo necesario para el desempeño de sus funciones. Adicionalmente, su presupuesto lo elaboraba la propia Comisión Nacional y los presenta directamente a la SIICP, a diferencia de antes, en que debía integrarse con el presupuesto global que elaboraba el oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación.

4.3.2.4 NOMBRAMIENTOS PRINCIPALES. Con base en el decreto, las designaciones del Consejo y el Presidente de la CNDH, eran facultad exclusiva de un solo órgano estatal, el Ejecutivo Federal. Con la Ley, el nombramiento debe contar con la concurrencia de dos órganos estatales, el Ejecutivo Federal y el Senado de la República.

4.3.2.5 PROCEDIMIENTO. Quizás el avance más importante entre los dos ordenamientos en el que se refiere al mecanismo de la queja. El decreto no contenía un precepto específico de naturaleza procedimental, por lo que éste se resolvía de acuerdo con las atribuciones de sus órganos competentes. La Ley en cambio, contiene un título entero (III), con cuatro capítulos y 41 artículos sólo destinados al procedimiento, incluidos los del recurso de inconformidad que establecen el sistema federal (CNDH-Comisiones locales) de defensa de los Derechos Humanos como un sistema descentralizado, conforme lo establece la Constitución (artículo 102, apartado B).

4.3.2.6 OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES DE LAS AUTORIDADES. El decreto únicamente confería la facultad a su Presidente para solicitar información a cualquier autoridad. La Ley establece un título completo, con dos capítulos y 7 preceptos, sobre las obligaciones y responsabilidades de las autoridades y servidores públicos con la CNDH, incluyendo sanciones específicas por el incumplimiento de las mismas.

En junio de 1990, cuando se publica el decreto que crea a la CNDH, México no contaba con experiencia jurídica, política y social sobre el funcionamiento de un *Ombudsman* como organismo defensor de los Derechos Humanos de los mexicanos y extranjeros, en el territorio nacional. Si bien existían varios antecedentes aislados de órganos defensores de los Derechos Humanos, en algunas Entidades Federativas y con atribuciones muy limitadas, además de un número creciente de Organismos No Gubernamentales, de las que ya hicimos referencia anteriormente, había que dar el primer paso para crear una entidad de dimensiones nacionales, que fuera creciendo con el aprendizaje que solo brinda la experiencia adquirida; de ahí que lo lógico fuese iniciar las operaciones de la CNDH con un decreto. Hoy, a sólo 5 años de su creación y sobre todo por la gran confianza y apoyo que ha brindado la sociedad mexicana, como lo revelan el creciente número de quejas recibidas y Recomendaciones emitidas, la Comisión Nacional está inserta en la Constitución y en una Ley Reglamentaria.

4.4 REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Cabe señalar, que para especificar, definir y limitar las atribuciones y procedimientos inmersos en la Comisión Nacional de Derechos Humanos se emitió el

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 1992; y contiene los fines y las atribuciones de la Comisión, los órganos de la misma con sus estructuras y competencias, así como el procedimiento para la presentación de la queja, el período de investigación y la redacción de la Recomendación.

El mencionado Reglamento Interno fue discutido y aprobado unánimemente por el Consejo de la Comisión Nacional. Es decir, " el instrumento jurídico que reglamenta el Acuerdo Presidencial que creó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue discutido y aprobado por un órgano donde mayoritariamente sus integrantes no son funcionarios públicos ni legisladores, sino personalidades cuya independencia está respaldada por sus biografías. Este dato reviste una importancia singular y particulariza la naturaleza jurídica de toda la Comisión Nacional ".⁷⁸

El segundo dato de gran trascendencia es que ese Reglamento Interno, por instrucciones del C. Presidente Carlos Salinas, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 1992. Así, un reglamento aprobado mayoritariamente por la sociedad civil adquiere la jerarquía de norma general, abstracta e impersonal. Este es un caso extraordinario que tiene un significado profundo que impregna la naturaleza de la Comisión Nacional y que se resalta en el artículo primero del Reglamento.

El presente ordenamiento reglamenta la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y regula su estructura, facultades y funcionamiento como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto esencial es la protección, la observancia, la promoción, el estudio y la divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano y en los instrumentos jurídicos internacionales que México ha ratificado. La Comisión Nacional es también un órgano de la sociedad y defensor de ésta.

El artículo 16 del Reglamento señala la competencia de la Comisión Nacional que abarca tres grandes campos; tratándose de:

- Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo y que sean cometidos por una autoridad o servidor público.
- Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos que lesionen a una persona o a un grupo, cometidos por otros agentes sociales, cuya impunidad provenga de la anuencia o la tolerancia de alguna autoridad o servidor público.
- En los casos a que se refieren los dos incisos anteriores, por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público.

De los anterior se desprende que: no existen violaciones a los Derechos Humanos en las relaciones entre particulares; para que éstas se den es necesario que intervenga, directa o indirectamente, una autoridad o un servidor público. Este es un concepto universalmente

⁷⁸ Carpio MacGregor, Jorge. Op. Cit. p. 52.

admitido, aunque se encuentra una excepción tratándose de las concesiones de servicios públicos a particulares, casos que se conocen únicamente en Argentina y España.

4.5 INCOMPETENCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. El artículo séptimo de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos precisa la incompetencia de la Comisión en tres casos especialmente importantes: respecto a aspectos jurisdiccionales de fondo, conflictos laborales y aspectos electorales, entre otros; esto es que:

- La Comisión no puede intervenir en los casos de sentencias definitivas y en los asuntos jurisdiccionales de fondo. La Comisión demuestra así su naturaleza de *Ombudsman*, pues si tuviera capacidad para revisar las sentencias o para intervenir en los asuntos jurisdiccionales de fondo, dejará de serlo, convirtiéndose en un tribunal de última instancia, lo cual vendría a quebrantar por completo el orden jurídico mexicano. Pero no solamente no puede conocer de asuntos con sentencias que no admiten ningún otro recurso, sino que tampoco puede valorar la parte fundamental del desarrollo jurisdiccional. En consecuencia la Comisión no puede, por ejemplo, cuestionar si es correcta o incorrecta la pena que ha impuesto el juez en una sentencia de primera instancia.
- Asimismo, la Comisión no puede intervenir en los casos de conflictos laborales en donde exista una controversia, ya sea individual o colectiva entre trabajadores y patrones, y que ésta sea susceptible de una composición jurisdiccional; es decir, en aquellos casos en que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, independientemente de que su adscripción sea el poder administrativo y no el Poder Judicial, desarrolla materialmente una función jurisdiccional; por tanto es una limitación a la competencia de la Comisión Nacional.
- Finalmente, la Comisión tampoco puede intervenir en los asuntos electorales, esto, en lo referente a la organización, administración, calificación, desarrollo y vigilancia de los procesos comiciales, en virtud de que ello significaría para un órgano técnico, como es la Comisión, como es un *Ombudsman*, participar en un proceso que lo llevaría indudablemente a una sobrepolitización y que implicaría de alguna manera, para unos y para otros, una pérdida de confianza en la institución, lo cual afectaría el trabajo básico que ha desarrollado la Comisión en la protección de derechos a la vida, a la libertad y a la dignidad humana.

Asimismo, cuenta con otras delimitaciones; algunas de ellas derivadas de acuerdos expresos por el Consejo como son:

- Los asuntos de naturaleza agraria.
- Los asuntos ecológicos.
- Los asuntos que vulnere su autonomía y su autoridad moral.
- Interpretación de leyes.

4.6 PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. El papel que juega la Comisión Nacional de Derechos Humanos como *Ombudsman* mexicano, en todo el planteamiento de la defensa de los Derechos de Hombre es definitivo para nuestro país.

Representó un avance el hecho de que la Ley de la Comisión dedicara todo un Título, con cuatro capítulos y 41 artículos destinados a precisar el procedimiento de trámite de la queja hasta su total conclusión, incluyendo los recursos de queja y de impugnación que establece el sistema federal no jurisdiccional de defensa de los Derechos Humanos, como Tribunal de Alzada, con respecto a las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos puede iniciar el procedimiento para conocer si hay o no violación de Derechos Humanos a través de dos caminos: de oficio o por queja presentada ante la propia Comisión.

Los requisitos para presentar una queja (artículo 78 del Reglamento Interno de la CNDH) son sencillos y simples, ya que basta la manifestación individual por escrito, telefónica o verbal (estos últimos solo en casos urgentes), de que determinada autoridad ha violado los Derechos Humanos a juicio del quejoso para activar el mecanismo; e incluso, puede solicitar que su identidad permanezca en secreto; puede presentarla incluso hasta un menor de edad; la queja tiene que contener el nombre del quejoso, su firma o su huella, o , si es anónima, se recibirá al quejoso haciéndosele saber de la necesidad de ratificarla de entre un plazo de 3 días como máximo, pues de otra manera sería rechazada. Desde luego, es requisito que no haya prescrito la oportunidad para presentar su queja, ya que la propia ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en su artículo 26⁷⁹, se establece que desde que conoció el presunto acto violatorio, hasta la interposición de la queja, no debe mediar más de un año.

Las quejas pueden ser presentadas por todas aquellas personas que tengan conocimiento de una violación de Derechos Humanos, resultaren o no perjudicadas por ellas. Este concepto es amplísimo y supera el formalismo jurídico que exige que quien ocurre a un tribunal u órgano público demuestre tener interés jurídico para ello, o sea, que se encuentra en el supuesto que señala la norma. En el caso de la Comisión Nacional cualquiera que conozca de la existencia de una violación a los Derechos Humanos puede presentar la queja y en la realidad así sucede; muchas de estas se conocen a través de los Organismos No Gubernamentales pro-defensa de los Derechos Humanos.

La queja puede ser presentada ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos o bien ante la Comisión Estatal correspondiente. El trámite se realiza bajo los principios procedimentales de: **brevedad, sencillez, inmediatez, concentración y rapidez.** La única formalidad que se requiere para la integración del expediente es lo que prescribe el artículo 4o. de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; buscando siempre el contacto directo con el quejoso por cualquier medio, es decir, vía telefónica, telegráfica, etc.

⁷⁹ Diario Oficial de la Federación del 29 de junio de 1992.

Las quejas deben presentarse por escrito y no deben ser anónimas, en cuyo caso como ya lo señalé deberá ratificarse y subsanar la omisión. Si quien la presenta no sabe escribir, la Comisión lo auxilia y lo mismo hace si necesita traductor.

La Comisión Nacional designará personal de guardia para recibir y atender las reclamaciones o quejas urgentes a cualquier hora del día y de la noche, ya que ella labora las 24 horas del día y los 365 días del año.

La formulación de la queja o denuncia, así como las resoluciones y Recomendaciones que emita la Comisión Nacional, no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, ni suspenderán o interrumpirán sus plazos preclusivos de prescripción o caducidad.

A efecto de dar la legalidad necesaria a las actuaciones, los Visitadores Generales y Adjuntos tienen fe pública y hacen constar toda gestión en actas circunstanciadas.

Lo primero que la Comisión realiza ante la presentación de la queja es examinar si es competente o no. Si resultara no competente en forma ostensible, la Dirección General de Quejas y Orientación, por escrito se lo hace saber al quejoso y le expresa las razones de la incompetencia, así como, si existe y aún tiene derecho a ello, a cuál órgano debe acudir para hacerlo valer, remitiéndolo así a la autoridad correspondiente.

En cambio, en todos los otros casos en que la Comisión Nacional es competente, se abre un expediente remitiéndolo a la Visitaduría General correspondiente, turnándose los números nones a la Primera y los números pares a la Segunda, en caso de ser asuntos penitenciarios se remiten a la Tercera Visitaduría, y se solicita a la autoridad señalada como responsable el envío de un informe sobre los hechos que se aducen dentro de un término de 15 días naturales. Se abre un periodo probatorio para desahogar las pruebas presentadas por las partes y la Comisión Nacional puede realizar las investigaciones que juzgue necesarias para la buena integración del expediente.

Registrada, admitida la queja y turnada a la Visitaduría General correspondiente, se califica la misma respecto del área o materia que corresponde (penal, administrativa, civil, agraria o bien agraria-penal, etc.); se determina el tipo de denuncia pudiendo ser, por ejemplo algunos de los siguientes:

- **Detención arbitraria:** cuando la autoridad detiene a una persona sin que exista orden de aprehensión girada por juez competente, flagrancia o notoria urgencia. Fundamentación legal básica: artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 225 fracción X del Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal; Código Procesal Penal para el D.F. y el Código Federal de Procedimientos Penales y legislación aplicable de la materia de las Entidades Federativas.
- **Denegación de justicia:** cuando la autoridad se abstiene de conocer asuntos que le corresponden sin tener impedimento legal para ello en perjuicio de los particulares.

Fundamentación legal básica: artículos 225 fracción I y VI del Código Penal para el D.F. en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, y legislación aplicable de la materia de las Entidades Federativas.

- **Abuso de autoridad:** cuando la autoridad en ejercicio de sus funciones comete actos o incurre en omisiones contrarias a lo que establecen las leyes y reglamentos, en perjuicio de particulares. Fundamentación legal básica: las doce fracciones del artículo 215 del Código Penal para el D.F. en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal; La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y legislación aplicable de la materia de las Entidades Federativas.
- **Dilación en la procuración de justicia:** cuando la autoridad retarda o entorpece maliciosamente o por negligencia la administración de justicia. Fundamentación legal básica: artículo 225 fracción VIII del Código Penal para el D.F. en materia del fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, legislación aplicable de la materia de las Entidades Federativas.
- **Tortura:** cuando la autoridad provoca al particular dolor o sufrimientos graves o la coacción física o moral con el fin de obtener de él o de un tercero información o una confesión. Fundamentación legal básica: la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.
- **Violación a los derechos de los reclusos:** cuando la autoridad a través de actos u omisiones afecta la dignidad o la integridad física, psíquica o moral de los internos. Fundamentación legal básica: artículos 215 fracción VII, 225 fracciones XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVIII, XXI y XXVI del Código Penal para el D.F. en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, artículo 7o. del Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del D.F. y legislación aplicable de la materia de las Entidades Federativas.
- **Negativa al acceso del servicio público:** cuando la autoridad niega al particular el servicio público al que por ley está obligado sin motivar ni fundamentar dicha negativa. Fundamentación legal básica: artículos 16, 90 y 115 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 215 fracción III y V del Código Penal para el DF, en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal y legislación aplicable de la materia de las Entidades Federativas.
- **Negativa a la solicitud de atención médica:** cuando las autoridades del sector salud niegan al solicitante el servicio médico que requiere. Fundamentación legal básica: artículos 4o párrafo tercero y 73 fracción XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 215 fracción III del Código Penal para el D.F. en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal; relativos a la Ley Federal de Servidores Públicos y legislación aplicable de la materia de las Entidades Federativas.
- **Responsabilidad de los servidores públicos:** cuando las autoridades por acción u omisión no cumplen con las disposiciones legales que rigen la presentación del servicio que les fue encomendado por la ley. Fundamentación legal básica: Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Título X del Código Penal para el D.F. en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal y legislación aplicable de la materia de las Entidades Federativas.

- **Negativa al derecho de petición:** cuando la autoridad no da respuesta en tiempo prudente o en el señalado en la legislación reglamentaria de la materia a la petición que el quejoso le haya formulado por escrito de manera pacífica y respetuosa. Fundamentación legal básica: artículo 8o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y legislación aplicable de la materia en el D.F. y en las Entidades Federativas.
- **Incumplimiento de orden de aprehensión:** cuando la autoridad no cumple con la orden judicial consistente en ejecutar la aprehensión de un presunto responsable. Fundamentación legal básica: artículo 225 fracción V y VIII del Código Penal para el D.F. en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal; Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y legislación aplicable de la materia de las Entidades Federativas.
- **Negligencia médica:** cuando el servidor público perteneciente al sector salud se equivoca en el diagnóstico o por ineficiencia en el servicio, cause cualquier alteración en la salud del paciente. Fundamentación legal básica: artículo 228 del Código Penal para el D.F. en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, 47 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y legislación aplicable de las Entidades Federativas.
- **Presuntos desaparecidos:** es utilizada cuando se presume que la autoridad participó en la desaparición forzada de un particular.

La calificación que se comenta contiene a su vez diversas posibilidades de trámite. Además de determinar el tipo de denuncia, se hace el señalamiento de la autoridad responsable, es decir si es federal, local o ambas. Se anota la fecha de la calificación, el número del expediente, el nombre del agraviado, el área a la que pertenece el expediente, el tipo de denuncia y la autoridad responsable.

Se analiza la queja y se detecta si fue elaborada por el propio quejoso o con asistencia de un abogado, de un profesional (no abogado), o bien del personal de la CNDH o un Organismo Estatal de Derechos Humanos.

Los hechos se califican en un término de 3 días hábiles por parte de los Visitadores Adjuntos y pueden resultar las siguientes 4 hipótesis, conforme lo establece el artículo 92 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

- Presunta Violación a Derechos Humanos;
- Incompetencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja;
- Incompetencia de la Comisión Nacional con la necesidad de realizar orientación jurídica;
- Acuerdo de calificación pendiente, cuando la queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios, o ésta sea confusa.

Una vez calificada la queja se presenta la propuesta al Director General correspondiente, quien suscribirá el acuerdo de calificación (artículo 91 del Reglamento Interno de la CNDH).

Cuando se califica de incompetencia esta puede resultar bajo las siguientes hipótesis:

- Sentencia definitiva.
- Asuntos jurisdiccionales.
- Asuntos electorales.
- Asuntos entre particulares..
- Queja extemporánea.
- Poder Judicial Federal.
- Remisión a la Comisión Estatal.
- Remisión a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.
- Remisión a la Procuraduría de Protección al Ambiente
- Remisión a la Procuraduría Agraria
- Consulta interna de disposiciones constitucionales y legales.

Dicha calificación en la práctica va firmada por el Visitador Adjunto que la proyectó, su Director de Área y por su puesto por su Director General.

Es la presunta violación la que conlleva más trámites para la integración del expediente, pues una vez calificada la queja de esta manera, se entrará inmediatamente en contacto con las autoridades presuntamente responsables, a fin de que informen, fundando y motivando, sobre los hechos que le son imputados por el quejoso. Esto se hace de la manera más expedita, vía fax, teléfono, telegrama, en el lugar de los hechos, en oficinas, etc.

Todas las autoridades del país están obligadas a proporcionar, veraz y oportunamente, la información y documentación que solicite la Comisión Nacional, la que incluye las visitas e inspecciones que sean necesarias.

La autoridad deberá de dar la respuesta requerida dentro de un término de 15 días, de no hacerlo así, habrá lugar al envío de un Recordatorio, en caso de omisión de éste, y finalmente, se tendrán por presuntivamente ciertos los hechos que se le imputan y se emitirá la Recomendación correspondiente (artículos 39 de la Ley y 108 del Reglamento Interno de la CNDII).

Los nombres de los informantes de la Comisión son mantenidos en la más estricta reserva.

En los casos de urgencia, independientemente del oficio de solicitud de información, el Presidente de la Comisión Nacional o los Visitadores Generales o Adjuntos y los funcionarios de las Visitadurías deberán establecer de inmediato la comunicación telefónica con la autoridad señalada como responsable o con su superior jerárquico, para conocer la gravedad del problema y en su caso, solicitar las medidas necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas (artículo 99 del Reglamento).

El Visitador General tiene facultad de solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que se tomen las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas o la producción de daños de difícil reparación a los afectados. Asimismo, deberá solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron.

Las medidas precautorias o cautelares pueden ser de conservación o restitutorias y son aquellas acciones o abstenciones previstas como tales en el orden jurídico mexicano y que el Visitador General puede solicitar a las autoridades competentes para que, sin sujeción a mayores formalidades, se conserve o restituya a una persona en el goce de sus Derechos Humanos, (artículos 40 de la Ley y 99, 112, 11 y 114 del Reglamento), en tanto la CNDH no resuelva en definitiva. Por tanto, las medidas precautorias o cautelares se solicitarán por un plazo cierto que no podrá ser superior a 30 días. Durante ese lapso la Comisión Nacional deberá concluir el estudio de la queja y se pronunciara sobre el fondo de la misma (artículo 115 del Reglamento).

Es importante destacar que el artículo 10 del Reglamento Interno señala que todas las gestiones realizadas ante la Comisión Nacional serán gratuitas y que en la tramitación de las quejas, se evitará todo burocratismo y formalismo.

Asimismo, es necesario reiterar que el término para presentar una queja es de un año, contado a partir de la fecha en que se tuvo conocimiento de la violación del Derecho Humano. Sin embargo, este término empezará a contarse a partir del primero de agosto de 1991, es decir, antes de esa fecha se puede presentar cualquier queja por antigua que sea, pero a partir de la misma la presentación de la queja prescribirá en un año a partir del conocimiento de la violación.

Si durante la integración del expediente se observa la preexistencia de violaciones a Derechos Humanos y que al mismo tiempo encuadren dentro de alguno de los programas especiales instaurados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a saber: Periodistas, Asuntos de la Mujer, Asuntos Indígenas y Presuntos Desaparecidos, etc., el expediente se remitirá para su atención, y mediante el riguroso acuerdo del Presidente de la Comisión Nacional a estas áreas para que se proceda a su ventilación.

En el procedimiento para la integración del expediente pueden adoptarse todo tipo de pruebas por parte del quejoso, de la autoridad presuntamente responsable y aún por los entes o personas o autoridades que se juzgue conveniente de oficio, y aún por parte de la Comisión Nacional para la mejor valoración del asunto de que se trate.

Al término de la investigación y del estudio de las constancias pueden darse varios supuestos, entre ellos:

- Que exista una manifiesta contradicción entre lo expresado por el quejoso y la respuesta enviada por la autoridad responsable, caso en el cual es procedente con fundamento en la ley, dar vista al quejoso para que en un término de 30 días manifieste lo que a su derecho

convenga, apercibido de que, en caso de no hacerlo, el asunto será concluido y enviado al archivo por falta de interés procesal, o bien, se esperará a que el quejoso aporte mayores datos o elementos que determinen el rumbo que habrá de seguir en adelante su asunto.

- Si de la respuesta de la autoridad surgen elementos que fundamenten la no competencia de la Comisión Nacional, ésto bastará para resolver el asunto en ese sentido, elaborándose el acuerdo correspondiente y enviándose al archivo el expediente para su guarda y custodia, no sin antes notificárselo por escrito al quejoso explicándole los razonamientos que motivaron tal resolución.

Si integrado el expediente y después del estudio de las constancias aparece que existe responsabilidad de la autoridad responsable, se procederá a elaborar la Recomendación cuyo carácter es no vinculatorio o en su caso someter el expediente a una amigable conciliación.

Puede ser que después del estudio mencionado se desprenda que no existieron actos violatorios a los Derechos Humanos del quejoso, porque la autoridad se condujo conforme a derecho, caso en el cual se emitirá por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el correspondiente oficio de No Responsabilidad.

No debemos olvidar que de acuerdo con la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no existe recurso alguno en contra de las resoluciones emitidas por este organismo, por lo que emitida la resolución se considerará definitiva.

4.6.1 LOS RECURSOS. Estos se dan por cuanto al funcionamiento de las Comisiones Estatales, situación en la cual la Comisión Nacional de Derechos Humanos actúa como Tribunal de Alzada, por cuanto a las impugnaciones y recursos de queja, interpuestos contra las resoluciones o Recomendaciones u omisiones de las Comisiones Estatales.

Los dos tipos de recursos que se pueden interponer son:

EL RECURSO DE QUEJA: de conformidad con el artículo 56 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, procede contra la omisión o inacción de la Comisión Estatal; se ejercita durante el procedimiento de trámite de la queja y debe presentarse ante la Comisión Nacional. Asimismo, para interponer el recurso de queja deben haber transcurrido 6 meses contados a partir de la fecha en que fue interpuesta la queja, y sólo puede presentarlo quien haya sufrido un perjuicio grave por la omisión o inacción de la Comisión Estatal.

Las etapas del procedimiento en el trámite de este recurso son:

- Presentación y recepción del recurso.
- Admisión.
- Comunicación a la Comisión local recurrida y solicitud de informe a la misma.

- Resolución de la Comisión Nacional, la cual deberá resolver dentro de un término que no exceda de 60 días, contados a partir de la aceptación del recurso.

EL RECURSO DE IMPUGNACIÓN : la inconformidad como recurso de impugnación, procede por actos cometidos por autoridades locales. Se ejercita al término del procedimiento del trámite de la queja, es decir cuando ya se dictó una resolución que ponga fin a dicho trámite. La impugnación se promueve contra la Comisión Local o bien contra la autoridad o servidor público local al que ésta hubiese enviado una Recomendación insuficientemente cumplida. El recurso debe presentarse ante la Comisión Local y ésta en 15 días máximo, debe enviarlo a la Comisión Nacional, el recurso debe presentarse dentro de un plazo de 30 días naturales contados a partir de que el recurrente conoció la Recomendación y sólo puede ser presentado por quien fue quejoso en el asunto.

Las etapas del procedimiento son:

- Presentación.
- Admisión.
- Envío con informe sobre la Recomendación.
- Informe del organismo o autoridad recurrida a la Comisión Nacional, quien sólo si lo considera necesario abrirá un periodo de pruebas.
- Resolución de la Comisión Nacional confirmando o modificando la Recomendación de la local y declarando suficiente o insuficiente el cumplimiento de la autoridad local, en cuyo caso podrá dirigirle una nueva Recomendación.

Todas las Recomendaciones se publican en la "Gaceta" de la Comisión Nacional que es el órgano oficial de la misma y de ellas se dará cuenta en el informe semestral.

El Presidente de la Comisión Nacional está obligado a rendir semestralmente al Presidente de la República el informe en el cual se precisen el número y tipo de quejas presentadas, las recomendaciones expedidas, cuáles de ellas fueron aceptadas, cuáles no y qué autoridades las rechazaron, además del grado de cumplimiento observado.

A continuación ejemplificaré con un caso concreto el procedimiento de queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

4.6.2 CASO CONCRETO. En este apartado ejemplificaré el trámite dado a una queja presentada ante la Comisión Nacional, exponiendo al mismo tiempo su fundamento jurídico.

Exposición del caso de los señores Juan Jiménez, Pedro Flores y el Lic. Jorge Galindo, cuyos nombres son ficticios, no así los hechos mismos que se encuentran en los archivos de la CNDH. Cabe aclarar que son dos quejas que por acumulación se resolvieron conjuntamente.

En el presente caso se denunció tortura, detención ilegal e incomunicación.

Narración de los hechos. (Instrumento que da lugar a la queja presentada en la CNDH)

Quejosos: Juan Jiménez y Pedro Flores

Presentaron su queja el 4 de septiembre de 1993. Fueron detenidos ilegalmente el 26 de mayo de 1993 por elementos de la Procuraduría General de la República; permanecieron incomunicados por 9 días; la detención se realizó en su domicilio, el cual fue catenado sin que mediara una orden judicial correspondiente; fueron torturados y obligados a firmar su declaración autoinculpatoria en la comisión de delitos contra la salud en diversas modalidades; fueron trasladados al área de seguridad (separata) de la Policía Judicial Federal; el 3 de junio de 1993, fueron consignados a la autoridad judicial competente por su presunta responsabilidad en la comisión de delitos contra la salud en diversas modalidades.

Quejoso: Lic. Jorge Galindo.

Presentó su queja el 8 de septiembre de 1993. Tramitaba un punto de amparo en favor de los señores Juan Jiménez y Pedro Flores, por otros hechos, el Jefe de Unidad había concedido la suspensión provisional en favor de Juan Jiménez y Pedro Flores, el 26 de mayo de 1993 se trasladó al domicilio del señor Juan Jiménez y Pedro Flores para reformular la medida suspensiva, se percató de la presencia de personas y objetos que fueron objeto sus dudas y que en ese momento se levantó las barreras de seguridad, fue trasladado junto con sus amigos a área de seguridad (separata) de la Policía Judicial Federal.

Fundamento Jurídico:

Facultades de la CNDH artículo 24, fracción II de la Ley y una presunta queja por coacción e investigar presuntas violaciones a Derechos Humanos e impedir la parte o la acción de la parte que no cumple el trámite e impedir la parte.

La Dirección General de Justicia en materia de atención al Extranjero, informó a cuenta de la denuncia e denuncia. La Dirección General de Justicia, según sea el procedimiento que se sigue en el registro tramitado con datos de la denuncia, tramitación y resolución por parte de la Dirección de Justicia.

La Dirección General de Justicia, en materia de atención al Extranjero, informó a cuenta de la denuncia e impedir la parte o la acción de la parte que no cumple el trámite e impedir la parte. La Dirección General de Justicia, según sea el procedimiento que se sigue en el registro tramitado con datos de la denuncia, tramitación y resolución por parte de la Dirección de Justicia.

Narración de los hechos. (instrumento que da lugar a la queja presentada en la CNDH).

Quejoso: Juan Jiménez y Pedro Flores

Presentaron su queja el 4 de septiembre de 1994. Fueron detenidos ilegalmente el 26 de mayo de 1993 por elementos de la Procuraduría General de la República; permanecieron incomunicados por 9 días; la detención se realizó en su domicilio, el cual fue cateado sin que mediara una orden judicial correspondiente; fueron torturados y obligados a firmar su declaración autoinculpatoria en la comisión de delitos contra la salud en diversas modalidades; fueron trasladados al área de seguridad (separos) de la Policía Judicial Federal; el 3 de junio de 1993, fueron consignados a la autoridad judicial competente por su presunta responsabilidad en la comisión de delitos contra la salud en diversas modalidades.

Quejoso: Lic. Jorge Galindo.

Presentó su queja el 8 de septiembre de 1993. Tramitaba un juicio de amparo en favor de los señores Juan Jiménez y Pedro Flores, por otros hechos; el Juez de Distrito había concedido la suspensión provisional en favor de Juan Jiménez y Pedro Flores; el 26 de mayo de 1993 se trasladó al domicilio del señor Juan Jiménez y Pedro Flores para informarles la medida suspensiva; se percató de la detención, maltratos y golpes de que fueron objeto sus clientes y que en ese momento él también fue detenido ilegalmente; fue trasladado junto con sus clientes al área de seguridad (separos) de la Policía Judicial Federal.

Fundamento Jurídico:

Facultades de la CNDH artículo 6o, fracción II de la Ley el cual previene que podrá conocer e investigar presuntas violaciones a Derechos Humanos a petición de parte o de oficio. En el caso que nos ocupa, se tramitó a petición de parte.

La Dirección General de Quejas en términos del artículo 62 del Reglamento, turnará la queja a la Primera o Segunda Visitaduría General según sea el secuencial con el que sea registrada (numeral non para la Primera Visitaduría y numeral par para la Segunda Visitaduría).

La Dirección General de la Visitaduría correspondiente comunicará al quejoso la admisión de la instancia, el número de expediente que se radicó, el nombre del Visitador Adjunto que atenderá el asunto, así como el número telefónico y la dirección en que puede ser localizado este último. Además en términos del artículo 32 de la Ley, se le informará al quejoso que la interposición de su queja no afecta el ejercicio de otros derechos o medios de defensa, ni interrumpe plazos preclusivos de prescripción o caducidad. Por último se notificará al quejoso que los servicios que proporciona la CNDH serán gratuitos.

La acumulación procede en términos de los artículos 82 y 123, fracciones VII del Reglamento.

Calificación y determinación de la autoridad responsable: en el presente caso se advierte que la queja fue presentada fuera del término de un año; sin embargo dada la gravedad de los hechos, se determinó radicar la misma, calificándola como presunta violación a los Derechos Humanos.

En el caso que nos ocupa, los hechos presumiblemente violatorios se atribuyen a personal de la Procuraduría General de la República.

Fundamento Jurídico.

Calificación. El Visitador Adjunto encargado del asunto inmediatamente que reciba el expediente hará saber al Director General la propuesta de calificación en un término máximo de 3 días hábiles. Conforme al artículo 91 del Reglamento Interno.

Aspectos que se analizan en la calificación: oportunidad de la queja, el artículo 26 de la Ley determina que la queja deberá de presentarse dentro del plazo de un año, contado a partir de la ejecución de los hechos que se estimen violatorios o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. No contará plazo alguno cuando se trate de hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad; la CNDH podrá ampliar el término de un año mediante una resolución razonada. Se determinará también que autoridades presuntamente violan los Derechos Humanos; el artículo 3o. de la Ley determina que la CNDH conocerá de quejas cuando los actos se imputen a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación. Cuando en un mismo hecho se involucren tanto autoridades federales como autoridades locales, la competencia surtirá en favor de la CNDH.

Integración del expediente:

Se solicitó a la PGR copia certificada de la averiguación previa No. xxx/92, la que incluye el parte informativo, los certificados ministeriales de integridad física, así como un informe detallado de los actos que se le atribuyeron, incluyendo las causas de detención del Lic. Jorge Galiado.

Se requirió al Director de Prevención y Readaptación Social el certificado médico de ingreso.

Al Poder Judicial Federal se solicitó copia del proceso penal incoado en contra de Juan Jiménez y Pedro Flores, del que se advirtió la declaración preparatoria (aquí se pudo determinar que los procesados manifestaron el maltrato y las lesiones de que fueron objeto), así como la fe judicial de lesiones que realizó el secretario del juzgado.

En el presente caso los peritos médicos adscritos a la CNDH dieron fe de las lesiones que los agraviados presentaron.

Fundamento jurídico:

Solicitud de información a la autoridad presuntamente responsable. En términos del artículo 34 de la Ley, se requiere un informe detallado y las constancias que se estimen pertinentes a la autoridad señalada como responsable, informe que deberá rendir dentro del término de 15 días naturales, bajo el apercibimiento de tener por ciertos los hechos, salvo prueba en contrario en caso de que el informe no se rinda, o este se haga con retraso injustificado, (artículo 38 de la Ley).

Solicitud de información a autoridades diversas o particulares. El artículo 39, fracción II de la Ley, faculta al Visitador General para la resolución de un asunto, pedir de otras autoridades, servidores públicos o particulares, todo género de documentos e informes. La fracción V del numeral invocado, lo faculta para efectuar todas las demás acciones que conforme a derecho juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.

Fe pública del personal de la CNDH. El artículo 106 del Reglamento, determina que la fe pública es la facultad de autenticar documentos, declaraciones y/o hechos.

Tanto el Presidente de la CNDH, los Visitadores Generales, los Directores Generales, los Directores de Área, así como los Coordinadores de Programas Especiales, los Coordinadores de Procedimientos Internos, el Director General de Quejas, los Visitadores Adjuntos y los peritos en medicina forense y criminología, tendrán fe pública en sus actuaciones, atento a lo previsto por el artículo 16 de la Ley en relación con el 68 del Reglamento.

Análisis del conjunto de evidencias y observaciones.

Evidencias.

Tortura. Quedo plenamente acreditada con las actuaciones que obran en el expediente, tales como la falta de reconocimiento médico por parte del Ministerio Público Federal, el Certificado de Ingreso al Reclusorio y la Fe Judicial del Secretario de Acuerdos del Juzgado de Distrito. Se advierte que el Ministerio Público omitió ordenar que se practicara el reconocimiento médico de los detenidos, así como dar fe ministerial del estado físico en que estos se encontraban. En el Certificado Médico expedido al momento de ingresar al Reclusorio se concluyó que los señores Juan Jiménez y Pedro Flores presentaron diversas excoriaciones en diversas partes del cuerpo; lesiones que no ponen en peligro la vida y tardan en sanar más de 15 días. En la fe judicial de lesiones, el Secretario de Acuerdos del Juzgado de Distrito, certificó que dos de los detenidos presentaron las siguientes lesiones; el primero "hinchazón en la parte superior de la nariz, excoriación en torso, cercana a la clavícula y en brazo izquierdo...", y el segundo: "huellas de sujeción en ambas muñecas, hematoma en región maxilar derecha; lesiones que no ponen en peligro la vida...".

Es pertinente destacar que el Lic. Jorge Galindo, fue puesto en libertad por la autoridad ministerial.

Detención Ilegal. De las actuaciones ministeriales se desprende que los quejosos fueron detenidos sin que mediara orden de aprehensión, notoria urgencia, flagrante delito o cuasiflagrancia. Además, que tal situación fue reconocida por los elementos aprehensores. En este caso, el Lic. Jorge Galindo también fue detenido ilegalmente.

Incomunicación. Según el parte informativo, los señores Juan Jiménez y Pedro Flores, fueron detenidos el 26 de mayo de 1994 y puestos a disposición de la autoridad ministerial el 3 de junio del mismo año, fecha en que fueron consignados a la autoridad judicial competente, es decir permanecieron 9 días a disposición de la Policía Judicial Federal, lo que acreditó la coacción física y moral de que fueron objeto, según criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Observaciones.

Es evidente que en el presente caso los agraviados fueron indebidamente detenidos ya que no medió orden de aprehensión, ni se actualizó la hipótesis de flagrancia o notoria urgencia en franca violación al artículo 16 constitucional. Lo que se acredita con las declaraciones de los propios agentes aprehensores.

Los quejoso fueron torturados por sus aprehensores, según se acreditó con el certificado médico de ingreso al Reclusorio, en el que se describieron las lesiones que presentaron, así como las declaraciones preparatorias de los propios detenidos y con las testimoniales de diferentes personas que presenciaron los hechos, en las que se narró la forma en que éstos fueron maltratados. Aunado a lo anterior, los quejosos sufrieron detención prolongada, ya que permanecieron incomunicados desde el 26 de mayo al 3 de junio de 1993, es decir que estuvieron 8 días a disposición de la Policía Judicial Federal, según se acreditó con la fecha que aparece en el parte informativo, con el oficio de puesta a disposición, con el acuerdo de consignación, la boleta de ingreso al Reclusorio y con las declaraciones de los inculpados y de los testigos, lo que constituye coacción moral e incomunicación, que a su vez se traduce en que las confesiones obtenidas de esta forma se encuentran viciadas y se consideran nulas, según un criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De igual forma, los servidores públicos de la PGR impidieron que a los inculpados se les notificaran las demandas de amparo interpuestas a su favor, ya que negaron y ocultaron el hecho de que éstos se encontraban detenidos en el área de seguridad de la Policía Judicial Federal, los que actualiza la hipótesis de los elementos del tipo de abuso de autoridad.

Durante la integración de la averiguación previa, ni la Policía Judicial, ni el Agente del Ministerio Público Federales, recabaron otras pruebas distintas a la confesión de los

inculcados, para acreditar la corporalidad de los delitos imputados a los agraviados, y toda vez que al momento de emitir la Recomendación aún no se habla dictado sentencia, se estimó procedente recomendar el sobrecimiento de la causa penal correspondiente.

Cabe aclarar que la anterior solicitud resulta ser un caso excepcional o poco común en la CNDH.

Fundamento jurídico:

El artículo 41 de la Ley determina que las pruebas que recabe la CNDH deberán ser valoradas en su conjunto.

Proyecto de resolución. Concluida la investigación y reunidos los elementos de convicción para resolver en definitiva el asunto se podrían emitir las siguientes resoluciones.

De reunirse los elementos necesarios para probar la existencia de violaciones a Derechos Humanos se procederá a:

- Someter el asunto a la amigable composición; o
- Elaborar proyecto de Recomendación.

De no existir violación a los Derechos Humanos, o de no haberse acreditado estos de manera fehaciente, se emitirá un documento de No Responsabilidad.

De no presentarse los supuestos anteriores por haber arrojado la investigación alguna de incompetencia se dictará el acuerdo de conclusión que corresponda.

En el presente caso la vía que se utilizó para resolver en definitiva el asunto, fue el pronunciamiento público, vía Recomendación, pues los hechos que se investigaron y probaron fueron violaciones graves a los Derechos Humanos.

RECOMENDACIÓN. Las recomendaciones formuladas que se dirigieron al Procurador General de la República, fueron:

- Sobrecimiento de la causa penal por la prefabricación del delito en contra de los agraviados.
- Se iniciara procedimiento administrativo y averiguación previa en contra de los agentes aprehensores y de los ministerios públicos que intervinieron en los hechos, y en su caso, la imposición de las sanciones administrativas y penales a que se hayan hecho acreedores.
- Otros aspectos, tales como la reparación del daño, (artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).⁸⁰

⁸⁰ Reformada el 10 de enero de 1994.

Fundamento jurídico:

El artículo 44, 46 y 49 de la Ley, en relación con los artículos 129 al 134 determinan los lineamientos a seguir para la emisión de una Recomendación.

4.7 RESOLUCIONES EMITIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. En este capítulo pretendo hacer un breve análisis de las resoluciones más importantes utilizadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos para resolver en definitiva los casos concretos en que se hayan determinado violaciones a derechos humanos.

Paradójicamente, el éxito de la institución del *Ombudsman* ha sido el carácter no obligatorio de sus resoluciones, que por ello son consideradas como simples recomendaciones y que a primera vista pueden parecer inocuas debido a la prepotencia tradicional de los empleados y funcionarios administrativos. Al *Ombudsman* se le ha calificado como "Magistratura de Gestión, de Persuasión o de Convicción", ya que pretende persuadir o convencer a la autoridad contra la cual se presenta una reclamación para que modifique su conducta, cuando ésta se considera lesiva para los derechos e intereses legítimos de uno o varios afectados. Pero esto no significa que este organismo defensor esté privado de medios que le permitan lograr la reparación que se pretende. Entre estos instrumentos se encuentran los informes especiales o periódicos que presenta a los superiores jerárquicos de las autoridades responsables, ante los cuales tiene que justificarse el empleado o funcionario que se muestra reacio a atender la recomendación respectiva.

La opinión es un instrumento que el *Ombudsman* utiliza para ejercer influencia sobre la autoridad correspondiente, en virtud de su flexibilidad.

Las opiniones del *Ombudsman* se consolidan cuando se acompañan de una crítica debidamente fundada. Algunos autores consideran a la crítica como el instrumento más poderoso e independiente que la opinión.

La crítica a resultado ser de gran utilidad cuando las quejas se interponen contra el ejercicio de facultades discrecionales.

A continuación se tratarán dos de la maneras de resoluciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

- La Recomendación; y
- La Amigable Composición.

4.7.1 LA RECOMENDACIÓN. El vocablo Recomendación se emplea con frecuencia para calificar las resoluciones emitidas por los *Ombudsman*. Es evidente que las mismas, como ya se ha repetido, no poseen carácter imperativo y tampoco, en principio, tienen el propósito de imponer directa o indirectamente sanciones disciplinarias o solicitar ante los tribunales la tramitación de procesos de carácter penal, en los casos más graves. Sin

embargo, en algunos países el *Ombudsman* está facultado para solicitar sanciones disciplinarias y, cuando considere que existe una conducta delictiva, ejercitar acción penal directamente o por medio del Ministerio Público; incluso puede solicitar el resarcimiento a los afectados por lo daños y perjuicios causados; o cualquier otra recomendación legal que contribuya a mejorar las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Así vemos que el tipo de resolución más frecuentemente emitida por algunos *Ombudsman* es la Recomendación, la cual tiene la misión de persuadir al funcionario a que rectifique algún caso inadecuadamente tratado por él. Generalmente, la Recomendación conlleva una admonición para advertir que el caso no finaliza con la Recomendación, pues si se repite, puede convertirse en acusación penal contra el funcionario reincidente.

Aún cuando, como se ha visto, las resoluciones del *Ombudsman* no se hayan investidas de imperio, sin embargo si gozan de gran prestigio; ello se debe a las "auctoritas" que los *Ombudsman* poseen y difunden.

Las "auctoritas" consisten en la autoridad moral y social de quien ocupa el cargo. Así, el éxito de la institución en cualquier ámbito depende de la persona nombrada, de su autoridad personal y de su integridad.

Diversos ordenamientos reguladores de la institución exigen como requisito de designación, el que se trate de un jurista de especial integridad. Aspecto de primordial importancia, coadyuvante en la integración de estas "auctoritas" del candidato a *Ombudsman*, es el hecho de que se encuentra al margen de intereses políticos partidistas, de modo tal que al resolver los asuntos de su competencia, posea la imparcialidad requerida. Para lograr las auctoritas también es necesario dar a conocer el cargo, sus actividades y sus resultados para que la sociedad los valore.

La eficacia del *Ombudsman* se deben gran medida a las campañas publicitarias sobre la forma en que funcionan sus oficinas y del tratamiento dado a las reclamaciones. Sin embargo, este aspecto de difusión, en la práctica no ha dejado de ser un dilema para los titulares. Publicar o no, y como hacerlo, son temas de debate entre los mismos *Ombudsman*.

Cuando una decisión de interés general, es de comprensión compleja, el *Ombudsman* realiza conferencias especiales de prensa para asegurar que la decisión adoptada se publique correctamente.

La publicidad no solamente puede constituir un medio para incrementar el número de quejas que llegan al *Ombudsman*, sino también un modo de influir en su contenido. Los esfuerzos de publicidad deben ser planificados de modo que se cumpla plenamente con la labor social de la institución. Se pueden dar casos en los cuales no es conveniente hacer la publicidad, como aquellos en los cuales el reclamante no desea publicidad alguna.

La Recomendación es un instrumento, como lo es la sentencia, para que se actualice la justicia, el Estado de Derecho se refuerce y el cumplimiento de los Derechos Humanos se vigorece.

Este documento se le envía a la autoridad responsable haciendo referencia a los hechos, a las evidencias, a la situación jurídica del caso en ese momento específico y el análisis técnico jurídico y así se emiten las Recomendaciones en forma muy concreta.

La Comisión Nacional expide una Recomendación después de haber llegado a la conclusión de que es competente para conocer lo planteado; de que ha seguido el procedimiento que para tales casos señala su Ley y Reglamento, en los cuales se encuentra previsto un periodo de investigación y valoración de pruebas; es decir, después de que se han desahogado todas las etapas del procedimiento y concluye que lo conducente son las Recomendaciones específicas que se desprenden del expediente.

No se puede emitir una Recomendación sino hasta que se cuente con todas las pruebas que fundamenten la misma. De acuerdo a la Ley de la Comisión Nacional las conclusiones del expediente, que serán la base de las Recomendaciones, estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente (artículo 42).

En este mismo sentido el Reglamento Interno señala que las Recomendaciones y documentos de No Responsabilidad sólo estarán basados en las evidencias que de manera fehaciente consten en los respectivos expedientes (artículo 5 y 49 de la Ley).

Lo anterior, significa que la Recomendación sólo saldrá del expediente, y por lo tanto, que no intervendrá órgano estatal, servidor público o persona alguna, cualquiera que sea su procedencia, para influir en las Recomendaciones de la Comisión Nacional.

De acuerdo al artículo 133 del Reglamento, los textos de las Recomendaciones deberán contener los siguientes elementos:

- La descripción de los hechos violatorios de Derechos Humanos.
- La enumeración de las evidencias que demuestran la violación a Derechos Humanos.
- La descripción de la situación jurídica generada por la violación a Derechos Humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron.
- Las observaciones, administración de pruebas y razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de Derechos Humanos reclamada.
- Las Recomendaciones específicas, que son las acciones que se solicitan a la autoridad sean llevadas a cabo para efecto de reparar la violación a Derechos Humanos y sancionar a los responsables.

En las Recomendaciones se deben señalar los términos de que gozan las autoridades para aceptar o no el contenido de estas Recomendaciones que es de 15 días hábiles, y para

presentar las pruebas correspondientes de que se dió por cumplida cabalmente, es de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la Recomendación, ambos a partir del momento en que les fue notificada.

Una vez expedida la Recomendación, la competencia de la Comisión Nacional consiste en dar seguimiento y verificar que ella se haya cumplido en forma cabal.

En ningún caso la Comisión Nacional tiene competencia para intervenir con la autoridad involucrada, en una nueva o segunda investigación, formar parte de una Comisión Administrativa o parte en la averiguación previa sobre el contenido de la Recomendación. Esto la convertiría en coadyuvante de la autoridad a la que se dirigió la Recomendación, lo cual es ajeno a sus fines, y se desvirtuaría su capacidad y actuación como *Ombudsman*.

A la autoridad que recibe la Recomendación, le corresponde jurídicamente realizar las investigaciones del caso para responder a la Comisión si atiende o no la Recomendación.

Se entiende que la autoridad o servidor público que haya aceptado una Recomendación, asume el compromiso de dar a ella su total cumplimiento.

Las Recomendaciones se dan a conocer a la opinión pública a través de la prensa, que en esta materia juega un papel esencial. La política es la de dar a conocer a la sociedad las Recomendaciones que formula a través de los medios de comunicación, después de cuatro o cinco días de que han sido entregadas a las autoridades respectivas.

Así mismo, se deberá notificar a los quejosos dentro de los 6 días naturales siguientes a que fue firmada la Recomendación que se haya dirigido a las autoridades o servidores públicos responsables de las violaciones respectivas.

Este término para hacer pública la Recomendación responde al propósito de dar a la autoridad destinataria de la misma la oportunidad de tomar las medidas que estime pertinentes antes de hacerla pública, debido a que, de no ser así, en algunos casos se estaría propiciando la impunidad. Tal es el caso cuando se recomienda el ejercicio de la acción penal, puesto que los inculpados, al conocer el contenido de la Recomendación, pudieran evadirse antes de que la autoridad pueda actuar.

En todos aquellos casos en que la autoridad ha solicitado un plazo mayor para actuar antes de darse a conocer la Recomendación a la opinión pública, dando sus razones, la Comisión Nacional ha accedido, porque los motivos expuestos han sido fundados y razonables.

De acuerdo con el artículo 14 del Reglamento, todas las Recomendaciones se publican en la "Gaceta de la Comisión Nacional" que es el órgano oficial de difusión de la misma y, además se da cuenta de ellas en el informe anual.

El Presidente de la Comisión Nacional está obligado a enviar un informe anual al Congreso de la Unión y al titular del Poder Ejecutivo sobre las actividades de la Comisión, en el se precisan el número y tipo de quejas presentadas, las Recomendaciones expedidas, cuales de ellas fueron aceptadas y cuales no, y que autoridades las rechazaron, así como el grado de cumplimiento observado. Este informe, desde luego, se hace público.

El informe que debe rendir el Presidente de la Comisión tiene una importancia muy grande, pues ha sido el instrumento por excelencia que le ha permitido al *Ombudsman* en otros países, el que sus Recomendaciones realmente sean cumplidas, ya que no hay autoridad que le agrade ser señalada como violadora de los Derechos Humanos, pero además renuente y debe de castigar esa violación.

En otros países, la inclusión de una autoridad en el rubro de autoridades rebeldes a aceptar las Recomendaciones del *Ombudsman*, le han acarreado como consecuencia un altísimo costo político.

En casos excepcionales podrá determinarse si las Recomendaciones sólo deben comunicarse a los interesados con las circunstancias del propio caso.

Cabe insistir que la formulación de quejas, así como las resoluciones y Recomendaciones que emite la Comisión Nacional, no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, no suspenden ni interrumpen sus plazos preclusivos, ni de prescripción o caducidad.

En la lucha por el fortalecimiento del Estado de Derecho, la protección y observancia de los Derechos Humanos y el combate a la impunidad, es indispensable el cumplimiento total de las Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Con tal finalidad, este organismo ha ido perfeccionando el seguimiento de sus Recomendaciones. En cada Informe Semestral la información brindada ha sido más precisa; con ese objeto se creó la Coordinación para el Seguimiento de las Recomendaciones, la cual envía a todas las autoridades que han recibido Recomendaciones, informes sobre el estado de cumplimiento que guardan las mismas, a fin de intercambiar información y que las autoridades ejerzan el derecho de manifestar sus discrepancias con esa información.

Regresando un poco, recordemos que iniciado el procedimiento para el esclarecimiento de los hechos manifestados en la queja, se abre un término probatorio cuya duración será a juicio del Visitador, teniendo en cuenta la gravedad del asunto y la dificultad para recabar todos los medios de prueba necesarios para la mejor valoración del caso. Una vez terminada la fase probatoria, de inmediato el Visitador Adjunto se abocará a su estudio y análisis, para presentar un proyecto de Recomendación al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; proyecto que contendrá el análisis de los hechos denunciados por el quejoso, los informes de las autoridades, los resultados de sus investigaciones, la evaluación de las pruebas ofrecidas, y que contendrá la determinación de

si se cometió o no violación a los Derechos Humanos, y quién o quiénes son los responsables de ella.

Asimismo, que las Recomendaciones y sugerencias, no son vinculatorias, y tampoco están supeditadas a autoridad alguna y contra ellos no existe recurso alguno; sin embargo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuenta dentro del ámbito político, con la posibilidad de ejercer presión para hacer valer sus Recomendaciones, y más aun, el artículo 70 de su propia Ley le faculta legalmente para enderezar acciones deducidas contra autoridades y servidores públicos de cualquier jerarquía, que incurran en actos u omisiones durante y con motivo de la tramitación de quejas e inconformidades ante la propia Comisión Nacional. Asimismo, el artículo 71 párrafo segundo, le habilita a denunciar ante los órganos competentes los delitos o faltas que hubiesen cometido las autoridades o servidores públicos de que se trate.

Algunas acciones concretas que toma la Comisión Nacional de Derechos Humanos para el cumplimiento de las Recomendaciones son las siguientes:

- A cada una de las autoridades que tienen Recomendaciones parcialmente cumplidas, se les envía un folleto que contiene cuadros sinópticos sobre el cumplimiento de las Recomendaciones y en donde aparece con toda claridad la situación de cada una de las autoridades.
- La Coordinación de Seguimiento de Recomendaciones está a la orden de las autoridades, para cualquier aclaración que deseen realizar.
- Se invita a las autoridades que aún tengan Recomendaciones parcialmente cumplidas a platicar personalmente e intercambiar opiniones sobre ese cumplimiento. Si alguna no puede aceptar esa invitación, se le envía un documento en el cual se le vuelve a especificar cuál es el estado de cumplimiento que guardan las Recomendaciones que se le han dirigido.
- Se invita a las Organizaciones No Gubernamentales pro Derechos Humanos a que "adopten" una o varias de estas Recomendaciones, que las estudien con cuidado y las divulguen ampliamente; asimismo, que se una a esta Comisión Nacional en su insistencia firme y serena, de lograr el total cumplimiento de la o de las Recomendaciones "adoptadas".
- La Comisión Nacional esta informando periódicamente a la sociedad sobre los avances que se van alcanzando.

El cumplimiento total de las Recomendaciones es uno de los mejores medios con que se cuenta en la lucha contra la impunidad. Lucha que debe reforzarla y vigorizarla, pues cada triunfo en ella fortalece el Estado de Derecho y civiliza la vida en común de los mexicanos.

En esta lucha no se puede admitir la simulación, el engaño o la negligencia. Es una batalla frontal donde sólo existe un camino: la verdad. A hacerle honor está comprometida la Comisión Nacional y en ella funda su prestigio y su credibilidad.

En base al último informe rendido por el Lic. Jorge Madrazo Cuellar al Presidente de la República, Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León que comprende de mayo de 1994 a mayo de 1995, en respuesta a Recomendaciones en el Programa de Lucha contra la Impunidad, el reporte que tiene la Comisión Nacional a partir del 26 de mayo de 1994 y hasta el 25 de mayo de 1995, sobre servidores públicos que merecieron la imposición de medidas disciplinarias o penales, tomando de los informes rendidos por las autoridades respecto del cumplimiento de Recomendaciones formuladas, es el que a continuación se señala:

Se sancionó a 221 servidores públicos. De ellos, 36 son federales, 172 estatales y 13 municipales. De ese total, las medidas impuestas han sido las siguientes:

Servidores públicos contra quienes se ejerció acción penal	96
Servidores públicos destituidos	24
Servidores públicos suspendidos	29
Servidores públicos amonestados o apercibidos	44
Servidores públicos inhabilitados	24
Servidores públicos multados	3
Servidores públicos arrestados	1
TOTAL:	221

4.7.2 LA AMIGABLE CONCILIACIÓN. En el procedimiento del trámite de las quejas presentadas ante la Comisión Nacional hay muchos casos en que la violación a los Derechos Humanos no ha sido grave o bien, en los que puede encontrarse que el servidor público no actuó de manera dolosa sino culposa, pero que se requiere de una vía de solución pronta y expedita. En estos casos se pone en marcha una solución llamada de Amigable Composición, es decir, soluciones de mediación. Lo que se hace es proponerle a las autoridades un camino rápido para solucionar el problema informándose así al quejoso; si éste y la autoridad están de acuerdo en esa forma de resolver el problema, es de esa manera como se intenta su terminación.

La función que tiene la Comisión Nacional de procurar la conciliación entre él o los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, buscando así la inmediata solución de un conflicto planteado cuando la naturaleza del caso lo permite, se ha consolidado como un aspecto importante en el seguimiento e investigación de las quejas que se atienden.

La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en su artículo 6o fracción VI expresa que tendrá este organismo, entre otras, las siguientes atribuciones:

“ VI. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita ”.

El artículo 117 del Reglamento es el que nos señala cual es la naturaleza que lo permite, al expresar que:

“ Cuando una queja calificada como presuntamente violatoria de Derechos Humanos no se refiera a violaciones a los Derechos a la vida o a la integridad física o psíquica o a otras que se consideren especialmente graves por el número de afectados o sus posibles consecuencias, la misma podrá sujetarse a un procedimiento de conciliación con las autoridades señaladas como presuntas responsables”.

Ahora bien, una vez encuadrados en el supuesto anterior, el artículo 118 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos da las bases y requisitos de oficio de formalización y señala el requisito de procedibilidad para la propuesta de Amigable, al señalar que:

“ En el supuesto señalado en el artículo anterior, el Visitador General correspondiente, de una manera breve y sencilla, presentará por escrito a la autoridad o servidor público la propuesta de conciliación del caso, siempre dentro del respeto a los Derechos Humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata a la violación. Para este efecto se deberá escuchar al quejoso”.

Un aspecto importante y que cabe aclarar es el que la Ley no indica que tal oficio, llamado de “formalización” excluya un diálogo previo, de tal forma que, en la práctica primero se discute y luego se formaliza en la mayoría de los casos; esto derivado de los acuerdos con las autoridades a fin de dar mayor celeridad y mejorar la capacidad resolutive del organismo defensor de Derechos Humanos por una parte, y por la otra, propiciar la oportunidad de defensa y el incremento de la cultura, así como de la conciencia de su importancia en la materia relativa a la autoridad presuntamente responsable.

Una vez realizada la formalización y remitida a la autoridad responsable, está dispondrá de un plazo de 15 días para responder también a la propuesta por escrito; si la autoridad después de los 90 días a la aceptación de la propuesta, no la hubiera cumplido totalmente, el quejoso lo puede hacer del conocimiento de la CNDH para que en su caso en un término de 72 horas hábiles contadas a partir de la interposición del escrito, se resuelva sobre la reapertura del expediente, determinándose las acciones que correspondan.

Si la propuesta de conciliación formulada por la CNDH no es aceptada, la consecuencia inmediata será la preparación del proyecto de Recomendación que corresponda.

Un aspecto del procedimiento de Amigable, es el que el Visitador Adjunto a quien corresponda el conocimiento de una queja susceptible de ser solucionada por la vía conciliatoria (artículo 117 del Reglamento Interno), inmediatamente dará aviso de esto al quejoso o agraviado (última parte del artículo 118 del Reglamento, requisito de

procedibilidad para la propuesta de Amigable Composición que se relaciona con el artículo 120 del Reglamento), aclarándole en que consiste el procedimiento y sus ventajas; asimismo, deberá mantener informado al quejoso del avance del trámite conciliatorio hasta su total conclusión.

El artículo 122 del Reglamento Interno señala dos opciones para las autoridades durante el trámite conciliatorio, en las cuales podrá presentar a la CNDH las evidencias pertinentes ya sea para:

- Comprobar que en el caso particular no existen violaciones a Derechos Humanos; o
- Para oponer alguna causa de incompetencia de la propia Comisión Nacional.

Excepto para la hipótesis que prevé el artículo 108 del Reglamento interno que señala que:

“... Si del resultado de la investigación se acredita la violación a Derechos humanos, la consecuencia inmediata será una Recomendación en la que se precise la falta de rendición del informe a cargo de la autoridad. En estos casos no habrá posibilidad de amigable composición ni operará la prueba en contrario....”

Si el expediente sometido a este procedimiento es aceptado, el expediente encuadra en la fracción VIII del artículo 123 del Reglamento Interno, el cual habla de las causas de conclusión de los expedientes de queja y que a la letra dice:

“ VIII. Por haberse solucionado la queja mediante los procedimientos de conciliación o durante el trámite respectivo. “

Así vemos que cuando se comprueban violaciones a Derechos Humanos en la CNDH, ésta puede emitir una Recomendación o en su caso someter el asunto a una Amigable Conciliación. Es menester señalar que la Coordinación de Seguimiento de Recomendaciones cuenta con toda una infraestructura para dar seguimiento a las recomendaciones emitidas por este organismo descentralizado, dado que cuenta con personal, presupuesto, difusión y apoyo con el que no cuenta el procedimiento de Amigable Conciliación, a pesar de que en el último ejercicio (mayo 94 - mayo 95) éste tuvo un resultado más satisfactorio que el de la Recomendación dado que es mucho más práctico, ágil, que arroja resultados en menor tiempo y es utilizado en mayor medida que ésta.

Ahora bien, las Tres Visitadurías Generales atendiendo a las normas establecidas tanto en la Ley como en el Reglamento Interno de la CNDH, resuelven las quejas susceptibles a Amigable Composición, pero eso sí, cada una la tramita de manera diferente e independiente, dado que no se especifica el procedimiento específico a seguir en estos casos, por lo que trataré de explicar en forma breve como se tramita en cada una de ellas, no sin antes aclarar que considero que esta falta de uniformidad es una deficiencia que sería muy fácil de resolver si se especificará en el Reglamento Interno el procedimiento a seguir,

las coordinaciones con el personal necesario y las atribuciones así como las facultades con las que pudieran contar.

Así vemos que en:

- En la Primera Visitaduría, el Director General es el encargado de coordinar los asuntos de amigable composición, pero dadas sus múltiples ocupaciones, éste habilita a un Visitador Adjunto con una autoridad en específico para realizar las mesas de trabajo y dar el seguimiento a las formalizaciones aceptadas en su caso; en caso de surgir una mesa de trabajo con una autoridad que no cuente con Visitador Adjunto a su cargo, se habilitará uno para que conozca de la misma, y será éste el que lleve el seguimiento hasta su total conclusión.
- En la Segunda Visitaduría, se cuenta con la Coordinación General de Brigadas, la cual tramita un procedimiento en específico del cual hablaré más adelante, por considerarlo el de mayor eficacia.
- La Tercera Visitaduría, no maneja en gran medida el procedimiento de amigable en comparación con las anteriores, en caso de hacerlo el planteamiento es por escrito desde un principio sin contar con las reuniones de mesa de trabajo, dado que por su materia en específico les es de mayor utilidad el emitir una Recomendación. Ejemplo; en el ejercicio de mayo de 1994 a mayo de 1995 únicamente se sometieron 2 asuntos a amigable composición, proponiendo la reubicación de la población en los CEFERESOS, dado que la autoridad no cumplió, en los 2 asuntos se terminó por Recomendar a los Estados de Coahuila y Sonora. Actualmente se está intentando concertar mesas de trabajo con la Secretaría de Gobernación. Cabe señalar que si es de mayor eficacia la Recomendación, es porque no se cuenta con un diálogo previo a la emisión de las formalizaciones, (considerándolo desde mi muy particular punto de vista).

4.7.2.1 NORMAS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO DE AMIGABLE CONCILIACIÓN EN LA SEGUNDA VISITADURÍA. La circular 6-94 del 26 de mayo de 1994, dirigida a todos los Visitadores Adjuntos de la Segunda Visitaduría General por el Director General de la misma les hizo de su conocimiento que por instrucciones del Segundo Visitador General y con el fin de aclarar el procedimiento a seguir respecto de la conciliación y evitar confusiones posteriores, así como mejorar su capacidad de control de tal información, les señala algunos aspectos importantes que deberán tomarse en cuenta a partir del ejercicio anual que la CNDH estaba por iniciar en ese tiempo.

Primeramente, esta circular delimita las funciones de las mesas de trabajo con las autoridades al señalar que las reuniones con los representantes de las diversas autoridades tienen como finalidad exclusivamente:

- Someter los asuntos susceptibles de conciliación.
- Reiterar las solicitudes de información que, encontrándose en la etapa de recordatorio no han sido atendidas, o bien de los casos que dada su naturaleza, requieren una atención inmediata, (integración).

- Requerir o aclarar algún punto, respecto de las pruebas de cumplimiento a los compromisos adquiridos por las autoridades en la vía de conciliación, (seguimiento y lucha contra la impunidad).

El procedimiento para cada una de estas etapas es el siguiente:

Cuando el expediente se encuentra integrado y se cuenta con los elementos suficientes para presumir una violación a Derechos Humanos y es el caso susceptible de ser sometido a la conciliación, previo acuerdo con el director de área correspondiente, deberá prepararse la Nota Informativa y ser entregada a los Coordinadores de Brigadas de cada área; debiendo contener dicha nota los siguientes elementos:

- Abogado ponente.
- Número de Expediente.
- Nombre del quejoso y agraviado.
- Autoridad responsable con quien se pretende sostener la conciliación.
- Narrativa de los hechos motivo de la queja.
- Descripción de las evidencias con las que cuenta este organismo y que determinan el alicance de la propuesta que se efectúa.
- La propuesta de conciliación, señalando las actuaciones que se requiere se lleven a cabo por parte de la autoridad para detener las violaciones a Derechos Humanos, sancionar o investigar a los servidores públicos responsables de la violación a los Derechos Humanos y, en su caso, la posible reparación del daño.
- Vía por la que se dio cumplimiento al artículo 120 del Reglamento Interno de la CNDH.

La Nota Informativa deberá ser entregada en cuanto se determine la posibilidad de ser sometida a la conciliación con cualquier autoridad; si se trata de autoridades con las que se realizan reuniones periódicas preestablecidas (ejemplo: PGR, IMSS e ISSSTE), las notas deberán ser entregadas con anticipación a la reunión de trabajo prevista, a efecto de ser revisada por los coordinadores y autorizadas por el Director de Área correspondiente.

Encontrándose reunidos los representantes de la autoridad y los de la CNDH, los Visitadores Adjuntos ponentes que entregaron previamente su Nota Informativa, serán llamados a efecto de exponer el caso y efectuar su propuesta; la que no deberá plantearse en la mesa de trabajo por más de tres ocasiones sin que se formalice, salvo que por alguna circunstancia el Visitador Adjunto en acuerdo con su Director de Área decidan desistirse de la conciliación, e intentar otra vía de resolución.

A la mesa de trabajo deberá el Abogado llevar el expediente para, en caso de ser necesario, mostrar las evidencias con las que se cuenta y que apoyan la propuesta que se plantea.

Cuando los domicilios de las autoridades no se radican en el Distrito Federal, por razones obvias de distancia se hace necesario hacer uso de los medios de comunicación que la tecnología brinda. Por ello, existen las brigadas vía telefónica y fax.

En estas pláticas el procedimiento de preparación es el mismo, es decir, se elabora la nota informativa, se autoriza por el Director de Área, etc., y una vez que llega a la Coordinación General de Brigadas, se inicia el trámite, el cual se compone de la siguiente forma:

- Se llama por teléfono a la autoridad responsable, a fin de informarle que el expediente está en posibilidades de ser propuesto en la vía conciliatoria, si no saben el procedimiento se les explica que se les enviará nota informativa, y se le pregunta cuando considera pertinente volver a llamar, para estar en posibilidad de discutirlo.
- Se envía el fax conteniendo dicha nota.
- Se vuelve a llamar en la fecha señalada a fin de preguntar si la propuesta es susceptible de aceptarse y se hacen las aclaraciones pertinentes de ser necesario.
- De ser aceptada la propuesta se les indica que se enviará el oficio de formalización y que a partir de la fecha de recepción cuentan con 15 días para enviar su respuesta formal de aceptación.
- Para el caso de que señalen que no aceptan porque cuentan con evidencia superviniente se solicita que la envíen a la brevedad, para estar en posibilidades de reconsiderar la propuesta.

Aceptada la propuesta, se sigue el mismo trámite que las derivadas de reuniones personales.

Cabe aclarar que, al conocer casos generalmente de competencia federal, las autoridades tienen representantes en el Distrito Federal por lo que en su mayoría, las brigadas son efectuadas personalmente.

Si la propuesta de conciliación fue aceptada en la mesa de trabajo, deberá prepararse **inmediatamente** el proyecto del oficio de formalización y entregarse para su revisión a los Coordinadores de Brigada de cada Área a efectos de que estos recaben el Visto Bueno de los Directores de Área y lo entreguen a la Coordinación General de Brigadas quien finalmente lo pasa a firma del Visitador General, no debiendo olvidar:

- Verificar el nombre y cargo correctos del funcionario a quien se debe dirigir el oficio.
- Señalar con precisión el alcance de la Nota de Propuesta, la que deberá ser en los términos de lo acordado en la mesa de trabajo.
- Correr copia al quejoso de tal oficio.
- El contenido de la formalización deberá ser coherente entre lo manifestado en la queja y la propuesta que se realiza, es decir, se debe seguir una ilación lógica derivada del análisis de las constancias que obran en el expediente.

Al recibir la CNDH la respuesta de parte de las autoridades, se registra en la base de datos de conciliación, de tal forma que si la misma no es respuesta de aceptación, deberá notificársele a la Coordinación General de Brigadas, a efecto de que se elimine el registro

de respuesta y pueda solicitarse correctamente, o en su caso, de ser una no aceptación, proceder a registrarse como no aceptada en la base de datos de conciliación.

Si la respuesta fue “no aceptación a la propuesta”, y asiste la razón a la CNDH, deberá procederse a la elaboración del proyecto de Recomendación y en caso contrario, se notificará igualmente a la Coordinación General de Brigadas para que la registre como “no aceptación justificada”.

Si la respuesta de conciliación es afirmativa y no se encuentra ninguna otra gestión pendiente en el expediente relativo, deberá entregarse el acuerdo y los oficios de conclusión en un plazo no mayor a tres días hábiles.

Del oficio dirigido al quejoso en el que se le notificará que su expediente ha sido concluido por Resuelto durante el Proceso por Reunión de Trabajo, deberá correrse copia a la autoridad o a autoridades con quien se sostuvo la conciliación, debiéndose agregar además la leyenda “para su cumplimiento”.

La fecha de término para dar cumplimiento a la propuesta de conciliación, se calcula contando 90 días naturales a partir de la fecha de respuesta formal de aceptación a la conciliación enviada por la autoridad.

4.7.2.2 SEGUIMIENTO Y LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD. Otra de las razones para intervenir en las reuniones de trabajo que cita la mencionada circular, es para el caso de que se trate de la etapa de seguimiento a la conciliación.

El artículo 119 del Reglamento Interno de la CNDH a la letra dice:

“ La autoridad o servidor público a quien se envle una propuesta de conciliación, dispondrá de un plazo de 15 días naturales para responder a la propuesta, también por escrito, y enviar las pruebas correspondientes. Si durante los 90 días siguientes a la aceptación de la propuesta de conciliación, la autoridad no la hubiera cumplido totalmente, el quejoso lo podrá hacer saber a la Comisión Nacional, para que, en su caso, dentro del término de 72 horas hábiles, contadas a partir de la interposición del escrito del quejoso, se resuelva sobre la **reapertura** del expediente, determinándose las acciones que correspondan.”

El anterior precepto nos da la pauta a seguir en cuanto a la importancia de la estricta organización que se debe observar en el seguimiento a las propuestas de una formalización aceptada por cualquier autoridad. Dado lo anterior, en la Segunda Visitaduría se creó una base de datos llamada “Lucha Contra la Impunidad”, la cual es alimentada por una serie de formatos, que genera listados con los cuales de una manera pronta y expedita se puede ubicar el grado de cumplimiento en un asunto en específico, con una autoridad determinada o de manera global en la Visitaduría.

Así vemos que será registrado el formato respectivo en la base de datos por parte de la Coordinación de Brigadas, con el fin de lograr un control de la información que va llegando paulatinamente por parte de las autoridades, respecto del seguimiento a la conciliación.

Las pruebas que las autoridades remiten son entregadas por el Coordinador de Procedimientos Internos a la Coordinación General de Brigadas quien le anexará a dicha información un formato que señala Clasificación de Pruebas de Cumplimiento y a su vez entregado al abogado que llevó el asunto o a quien lo substituyó a fin de que éste lo analice y clasifique.

Una vez analizada la información enviada por la autoridad, deberá llenarse el formato de clasificación de pruebas de cumplimiento en todos y cada uno de los rubros en el mismo señalados, salvo el caso de que no se cuente con la información requerida, deberá ponerse una raya de cancelación en el espacio respectivo.

Al momento de que cada Visitador Adjunto realice la valoración de las pruebas de cumplimiento enviadas por las autoridades, deberá tomarse en cuenta todo el contexto de la propuesta, de tal forma que, si se propusieron dos o más actuaciones, y la documentación que se valora constituye prueba de cumplimiento, pero sólo de uno de los puntos propuestos, deberá calificarse de parcial, hasta en tanto no se de cumplimiento a toda la propuesta formalizada y se hubiera recibido toda la documentación que así lo acredite.

Cuando la documentación sea calificada como cumplimiento total, deberá precisarse si se está conforme o no con el cumplimiento dado y especificar por que, a fin de que la Coordinación General de Brigadas o el mismo Visitador General tomen las medidas conducentes.

Como respuesta a las propuestas de Amigable Composición, y como resultado de los trabajos de éstas celebradas entre la Comisión Nacional y diversas autoridades, en el periodo comprendido de mayo de 1994 a mayo de 1995, se aplicaron a servidores públicos diferentes sanciones disciplinarias, se inició averiguación previa o bien se ejerció en su contra acción penal. En tales supuestos se sancionó a 330 servidores públicos; 230 son de carácter federal, 97 son estatales y 3 municipales.

De ese total, las medidas tomadas o sanciones impuestas, fueron las siguientes:

• Servidores públicos contra quienes se ejercitó acción penal	48
• Servidores públicos contra quienes se inició averiguación previa	80
• Servidores públicos destituidos	9
• Servidores públicos suspendidos	97
• Servidores públicos amonestados o apercibidos	71
• Servidores públicos inhabilitados	16
• Servidores públicos arrestados	5
• Servidores públicos multados	4
• TOTAL:	330

4.7.2.3 CASOS CONCRETOS DE FORMALIZACIONES DE AMIGABLE CONCILIACIÓN. Dado que el tema de este estudio tiene que ver con la equidad, daré 2 ejemplos de Formalizaciones de Amigable Composición, que fueron sustentados precisamente en este principio, aún cuando son casos de excepción junto a la generalidad de las propuestas y de su sustento legal.

SEGUNDA VISITADURÍA GENERAL
Av. Periférico Sur No. 3469
Col. San Jerónimo Lídice
Deleg. Magdalena Contreras
10200 México, D.F.
Expe. CNDH/121/95/JAL/XXXX

Oficio No. V2/XXXX
México, D.F., a 11 de octubre de 1995.

LIC. XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
COORDINADOR GENERAL DE ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN AL
DERECHO-HABIENTE DEL XXXXXXXXXXXX.
P R E S E N T E .

Muy distinguido señor Coordinador General:

Como es de su conocimiento, el día 12 de diciembre de 1992, entró en vigor el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El artículo 118 del citado ordenamiento establece lo siguiente:

En el supuesto señalado en el artículo anterior, el Visitador General correspondiente, de una manera breve y sencilla, presentará por escrito a la autoridad o servidor público la propuesta de conciliación del caso, siempre dentro del respeto a los Derechos Humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata a la violación. Para este efecto se deberá escuchar al quejoso.

En virtud de lo anterior, por este conducto estoy reiterando y formalizando la propuesta de conciliación que con anterioridad había formulado respecto del expediente CNDH/121/95/JAL/XXXX.

La síntesis de la queja es la siguiente:

Expresó el señor XXX XXXX XXXXX, quejoso en el expediente al rubro citado, que el 18 de septiembre de 1992 se presentó a solicitar servicio y atención médica a la clínica XX del XXXXX en Guadalajara, Jalisco, ya que tenía temperatura y el dedo meñique de su pie izquierdo estaba infectado e inflamado, por lo que presentaba mucho dolor; que quien lo atendió fue el doctor XXX XXX XXXX, pero al no recibir una buena atención tuvo que volver el 22 de ese mismo mes y año, recibiendo el mismo trato, por lo que decidió ir a un sanatorio privado, donde le realizaron de inmediato varios análisis y como presentó alto grado de infección fue intervenido quirúrgicamente, amputándole en dicha intervención la pierna izquierda.

Manifestó que el XXXXX aceptó que se le atendió negligentemente, según consta en el oficio del 2 de noviembre de 1993, dictado en acuerdo de comisión de Quejas del Consejo Técnico, REF. Q/JAL/XXXX-IX-93 Y OFICIO DOQ/I.3/XXXX/93. Sin embargo, expuso que el citado Instituto sólo le ha cubierto los gastos por servicios, atención médica y medicinas de la cirugía que se le practicó en el Hospital Privado, no así la indemnización por la amputación de su pierna izquierda.

EVIDENCIAS:

A) Expediente CNDH/121/95/JAL/XXXX

- 1.- Escrito de queja del señor XXXX XXXXX XXXX, remitido por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Jalisco a este Organismo Nacional el 5 de julio de 1995.
- 2.- Oficio V2/XXXX, por el cual este Organismo Nacional solicitó a la autoridad probable responsable de violar los Derechos Humanos del quejoso, diversa documentación indispensable para el seguimiento del presente expediente.
- 3.- El 4 de agosto de 1995, mediante oficio 35.12/XXXX, se recibió en esta Comisión Nacional respuesta por parte de la autoridad probable responsable a nuestra solicitud de información.

OBSERVACIONES

Es importante señalar que si bien mediante acuerdo del 2 de noviembre de 1993, el Consejo Técnico del XXXXX resolvió dentro del expediente Q/JAL/XXXX-IX-93, en el sentido de reintegrarle al señor XXXX XXXXX XXXX, la suma comprobada de lo que erogó en la atención médica privada, así como la no procedencia de la prótesis por tratarse de una enfermedad general, omitiendo así resolver sobre la indemnización; en este sentido, el 12 de agosto de 1994, mediante oficio 34.XXXX, la Subdirección General Jurídica, Jefatura de Servicios Legales, Subjefatura de los Consultivo Legal, Departamento de Legislación y Consulta del Instituto referido, pronunció que no era procedente la indemnización que el quejoso solicitó. Sin embargo, cabe mencionar que en el acuerdo del 2 de noviembre de 1993, mismo que ya se ha hecho referencia con anterioridad, señala textualmente lo siguiente: "... Del análisis del expediente y la investigación se desprende que la atención que se le dio al asegurado el 18 de septiembre de 1992 en la UMF No XX con el diagnóstico de absceso en dorso de pie izquierdo con escasa secreción purulenta, no se estableció si era o no diabético ni se realizaron en esos momentos análisis clínicos...El 23, se presentó en particulares. Le diagnosticaron: Pie diabético de origen neurovascular, necrobiosis extensa del dorso del pie izquierdo, enfermedad tibio peronéa en miembro pélvico izquierdo y diabetes mellitus. Ese día le realizaron amputación transmetatarsiana del 5to. dedo...Independientemente de que hubiera o no acudido el 22 como lo dice en su queja, el manejo del paciente en la consulta del 18 fue deficiente ya que no se investigó el antecedente de diabetes, obligado por el tipo de lesión que presentaba; consecuentemente el manejo fue deficiente pues el proceso infeccioso no iba a ceder mientras no se controlara el problema metabólico".

De lo anterior, se desprende que el propio Instituto aceptó que la atención que se le dio al quejoso fue deficiente al no haber diagnosticado con oportunidad el padecimiento de diabetes, y por lo mismo, el proceso infeccioso que presentaba el quejoso no iba a ceder mientras no se le atendiera adecuadamente.

De manera muy concreta la propuesta de conciliación consiste en:

Se solicita al Instituto el pago de la indemnización que por **equidad** le corresponde al quejoso, por la atención que se le dio el 18 de septiembre de 1992, en la clínica No XX del citado Instituto en Guadalajara, Jalisco, atención que no fue la adecuada, toda vez que aún cuando la operación a la que fue sometido el quejoso era inevitable debido a su padecimiento, conviene referir que el manejo que se le dio al mismo en el Instituto, produjo que dicho padecimiento se acelerara y por lo consiguiente, requirió una intervención quirúrgica, la que ya se ha hecho referencia en párrafos anteriores.

Comunico a usted que en los términos del artículo 119 del Reglamento Interno indicado, dispone de un plazo de 15 días naturales, contados a partir de esta fecha, para responder por escrito la propuesta y en su caso, enviar las pruebas de su cumplimiento.

Sin otro particular, reitero a usted las muestras de mi distinguida consideración.

EL SEGUNDO VISITADOR GENERAL

LIC. XXXX XXXX XXXX

c.e.p. Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.- Presente

c.e.p. Director General del XXXXX.- Presente

c.e.p. Quejoso,

c.e.p. Expediente.

c.e.p. Minutario.

NOTA ACLARATORIA: este caso fue sometido por equidad en virtud de que ya existía una resolución definitiva emitida por la máxima autoridad en la materia de esa institución y tal resolución debió haber sido combatida en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

SEGUNDA VISITADURÍA GENERAL

Av. Periférico Sur No. 3469
Col. San Jerónimo Lídice
Deleg. Magdalena Contreras
10200 México, D.F.
Expe. CNDH/122/95/NA Y/XXXX

Oficio No. V2/XXXX
México, D.F. a 13 de octubre de 1995.

**LIC. XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
COORDINADOR GENERAL DE ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN AL
DERECHO HABIENTE DEL XXXXXXXXXXXX.
P R E S E N T E .**

Muy distinguido señor Coordinador General:

Como es de su conocimiento, el día 12 de diciembre de 1992, entró en vigor el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El artículo 118 del citado ordenamiento establece lo siguiente:

En el supuesto señalado en el artículo anterior, el Visitador General correspondiente, de una manera breve y sencilla, presentará por escrito a la autoridad o servidor público la propuesta de conciliación del caso, siempre dentro del respeto a los Derechos Humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata a la violación. Para este efecto se deberá escuchar al quejoso.

En virtud de lo anterior, por este conducto estoy reiterando y formalizando la propuesta de conciliación que con anterioridad había formulado respecto del expediente CNDH/122/95/NA Y/XXXX.

La síntesis de la queja es la queja:

Expresan los quejosos que el 18 de noviembre de 1994 el XXXX en Tepic, Nayarit, intervino quirúrgicamente a su menor hijo, ocasionándole graves complicaciones en el

testículo operado. Que debido a ello han solicitado a la referida Institución los indemnice, pero a la fecha no han recibido respuesta alguna.

EVIDENCIAS:

- El escrito de queja presentado en esta Comisión Nacional por la señora XXXX XXXX.
- El oficio V2/XXXX del 8 de agosto de 1995, mediante el cual se solicita al Coordinador General de Atención y Orientación al Derechohabiente del XXXX, la información y documentación respecto a los actos motivo de la queja.
- El oficio 35.12/XXXX recibido en este Organismo Nacional el 25 de agosto de 1995, por el cual la autoridad requerida remitió la información y documentación solicitadas, entre las que destacan:
 - a) Nota periodística publicada en un Diario de Tepic, Nayarit, donde textualmente se dice: **“EN EL XXXXX: NIÑOS OPERADOS POR EQUIVOCACIÓN...** Se habla por lo menos de 12 personas que actuaron con negligencia y serán investigadas por las PGJ...niño XXX XXXX , de 3 años de edad debió ser intervenido por un problema en la garganta, y lo operaron de sus partes nobles; con XXX XXX XXX, de 4 años de edad ocurrió lo contrario...piden garantías de que los niños serán atendidos si resultan posteriores repercusiones”.
 - b) Acta declaratoria del 30 de noviembre de 1994, levantada en el Departamento de Atención y Orientación al Derechohabiente del XXXXX, a fin de esclarecer la nota periodística citada en el inciso que antecede, y donde la señora XXXX XXXX XXX, madre del menor de edad, ratificó la referida nota y por ende, el error cometido por el personal de dicho Instituto al operar a su hijo de un testículo en vez de las anginas.
 - c) Oficio JDSM/XXX/94 del 8 de diciembre de 1994, mediante el cual el doctor XXX XXX XXXX, Jefe Delegacional de Servicios Médicos del XXXX en Tepic, Nayarit, informó al Licenciado XXX XXX XXX, Jefe Delegacional de Servicios Administrativos del propio Instituto, que después de haber revisado los expedientes médicos de los pacientes, se llegó a las siguientes conclusiones: Ambos pacientes fueron programados para ser intervenidos quirúrgicamente el 18 de noviembre de 1994, el primero orquidopexia y el segundo por amigdalectomía. Durante el traslado de piso a quirófano los pacientes fueron transportados en la misma camilla y ya dentro del área quirúrgica ubicados en manera contraria en los quirófanos programados para sus respectivas cirugías. Acto seguido fueron intervenidos quirúrgicamente habiéndoseles efectuado de manera equivocada las intervenciones. “... existió error por parte del equipo médico y paramédico al no efectuar una cuidadosa identificación de cada uno de los pacientes previo el acto quirúrgico...”
 - d) Oficios XXXXX y XXXX, todos de fecha 15 de diciembre de 1994, mediante los cuales el Delegado Estatal del XXXX en Nayarit, comunicó al médico pediatra y enfermeras

- generales, adscritas al Hospital General de Zona No. X, en Tepic, Nayarit, respectivamente, que aún cuando no cumplieron con lo señalado en su profesiograma al no identificar como era su obligación al paciente en su puño con su correcta identificación, provocando con ello que se le practicara una cirugía equivocada, programada para el otro menor, tal como lo reconocieron en sus correspondientes declaraciones del 2, 5 y 6 de diciembre de 1994, causando con su conducta inadecuada, falta de cuidado y esmero apropiados, una mala imagen institucional y sobre todo un daño moral a los padres de los menores, y que tomando en cuenta que contaban con más de 15 años de antigüedad, por esa única ocasión procedía en su beneficio lo contemplado en la Cláusula 43 del Contrato Colectivo de Trabajo, apercibiéndoseles que de incurrir en otra causal comprobada, procedería la rescisión de su contrato de trabajo.
- e) Memorándum interno del 22 de diciembre de 1994, mediante el cual el Jefe Delegacional de Servicios Administrativos del XXXX comunicó al Jefe del Departamento de Atención y Orientación al Derechohabiente, la aplicación de sanciones administrativas (amonestaciones) al personal médico y paramédico de esa institución, con motivo de las intervenciones quirúrgicas que se practicaron erróneamente a los pacientes.
 - f) Oficio s/n del 12 de enero de 1995, emitido dentro de la averiguación previa TEP/1/XXXX/94, por el cual el Director de Averiguaciones Previas de la PGJ-NAY, solicitó al Director de Servicios Periciales de esa dependencia, que designara perito médico legista que emitiera dictamen físico y de lesiones en la persona del menor agraviado, específicamente respecto de sus genitales, y si a raíz de la intervención quirúrgica que se le practicó se le ha desarrollado algún tipo de alteración en su salud, así como cualquier otro que a su juicio sea de interés para esa representación social.
 - g) Acta declaratoria complementaria del 15 de febrero de 1995, levantada en la Coordinación de Atención y Orientación al Derechohabiente del XXXX, donde consta, entre otras cosas, la declaración de los padres del menor agraviado, en el sentido de que la entrevista que tuvieron con el doctor quien practicó la cirugía a su hijo, se hizo de su conocimiento que posiblemente las puntadas no habían cicatrizado bien, sugiriendo otra operación en 6 meses, siempre y cuando no desapareciera dicha sutura; por otra parte, agregaron que el médico legista les informó que a causa de la cirugía practicada a su hijo, se le había formado un quiste y que probablemente le creciera en vez de desaparecer.
 - h) Oficio XXXX del 20 de febrero de 1995, a través del cual el Director General de Zona No. X del XXXX en Tepic, Nayarit, comunica al Jefe del Departamento de Atención y Orientación al Derechohabiente del mismo instituto, que de la revaloración del menor agraviado se tenía lo siguiente: 1) la única secuela derivada del error quirúrgico es una cicatriz de 0.5 cm. de diámetro en cara inferior del escroto, lado izquierdo, que no produce ninguna afección funcional; 2) las condiciones actuales del paciente son adecuadas, gozando éste de cabal salud y desarrollándose normalmente. 3) el plan de tratamiento es conservador, vigilando la evolución de la cicatriz. 4) Pronóstico: bueno para la vida y función.
 - i) Acuerdo XXXX del 16 de marzo de 1995, mediante el cual la Comisión Bipartita de Atención al Derechohabiente del Consejo Técnico del XXXX, resolvió que la queja administrativa presentada por los padres del paciente, es procedente; que se turnara el

- caso a la Dirección Jurídica para que resolviera tocante a la indemnización solicitada; que en relación a la sanción al personal, las autoridades delegacionales serían las que determinarían lo procedente con base en la Ley del Seguro Social y que en lo tocante a la cirugía de amigdalectomía al menor, ésta ya había sido practicada con buenos resultados.
- j) Oficio XXXX del 1o de junio de 1995, mediante el cual el Coordinador de Evaluación y Consulta del XXXX resolvió que no era procedente cubrir indemnización a los padres del menor agraviado en virtud de no existir responsabilidad civil, considerando que las secuelas que porta el referido menor, no se encuentran contempladas como meritorias de valuación en la Tabla contenida en el artículo 514 de la Ley Federal del Trabajo y que la cicatriz que presenta no produce ninguna afección funcional, por lo que al no existir el **daño**, elemento *sine qua non* de la responsabilidad civil, no se configuraban los extremos establecidos en el artículo 1915 bis del Código Civil vigente.

OBSERVACIONES

Del análisis de las constancias del expediente, esta Comisión Nacional considera suficientemente acreditadas las violaciones de Derechos Humanos del menor agraviado y de los padres del mismo, en atención al grave riesgo de integridad física a que el primero de ellos fue expuesto por parte del personal médico y paramédico del XXXX cuya negligencia y falta de cuidado fue reconocida abiertamente por dicho Instituto al someterlo a una cirugía equivocada, además del daño funcional, estético, emocional y moral que por lo anterior resulte; y en atención al daño moral que la referida conducta negligente les ha ocasionado a los segundos.

En el presente caso es importante resaltar que el argumento sobre inexistencia de daño postoperatorio en que el Instituto apoyó para negar a los quejosos la indemnización solicitada resulta inoperante en razón de que una negligencia médica tan grave como en la que incurrió su personal, y que no se discute siquiera, lleva implícito un alto riesgo físico y produce siempre un daño moral que sólo puede subsanarse, en el mejor de los casos, con una indemnización.

De manera muy concreta la propuesta de conciliación consiste en:

Que el Instituto otorgue a los quejoso la indemnización que por equidad les corresponde, y en su caso, le preste al menor agraviado la atención médica especializada que llegare a requerir de resultarle algún problema derivado de la cirugía equivocada que se le practicó.

Comunico a usted que en los términos del artículo 119 del Reglamento Interno indicado, dispone de un plazo de 15 días naturales, contados a partir de esta fecha, para responder por escrito la propuesta y en su caso, enviar las pruebas de su cumplimiento.

Sin otro particular, reitero a usted las muestras de mi distinguida consideración.

EL SEGUNDO VISITADOR GENERAL

LIC. XXXX XXXX XXXX

c.e.p. Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.- Presente
c.e.p. Director General del XXXXX.- Presente
c.e.p. Quejoso.
c.e.p. Expediente.
c.e.p. Minutario.

**CAPÍTULO 5
ANÁLISIS Y
CRÍTICA AL
ARTÍCULO 44
DE LA LEY
DE LA
COMISIÓN
NACIONAL
DE DERECHOS
HUMANOS**

En este apartado hablaré acerca del artículo 44 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos tomando en cuenta todo lo tratado con antelación tanto del concepto de equidad, como de los fines que persigue la multicitada Comisión como *Ombudsman* en México.

Así vemos que en el Título Tercero, Capítulo Segundo denominado "De los acuerdos y Recomendaciones Autónomos" de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de junio de 1992, se contiene el artículo No. 44, el cual textualmente expresa:

"Concluida la investigación, el Visitador General formulará, en su caso, un proyecto de Recomendación, o acuerdo de No Responsabilidad en los cuales se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores que han violado o no los Derechos Humanos de los afectados, al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un 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 en sus derechos fundamentales, y si procede en su caso para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado. Los proyectos antes referidos serán sometidos al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración final."

Para la interpretación del precepto transerito y para hacer su descubrimiento dando el justo sentido a las palabras empleadas, oportuno es colocarse en las mismas condiciones en que se produjo la disposición de esta manera; se puede advertir la necesidad que provocó la expedición de la ley, el hecho social que quiso impulsar, mantener o prevenir, el interés que debió ampararse jurídicamente, las leyes o doctrinas que sirvieron de inspiración y aún el sentido usual que tienen las palabras o frases empleadas. En estas condiciones se puede trazar la directriz hacia el fin que se propuso la ley y hacia la exacta interpretación de la misma.

Ahora bien, el precepto nos expresa la existencia de una investigación previa para que ésta sirva de base en la formulación de un proyecto de Recomendación o acuerdo de No Responsabilidad. En este proyecto, según el precepto, se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas.

El anterior aspecto me parece impreciso en atención a que debemos entender que el análisis a que se refiere la disposición versará sobre los hechos, argumentos y pruebas sobre los cuales versa la queja la cual es efecto, pero no causa del problema, porque en resumen, la violación emerge en el acto de autoridad, luego entonces, deberá precisarse que el

proyecto debe analizar los hechos que contiene la queja y los hechos que se desprendan del acto de autoridad; en estas condiciones el precepto contiene "*minus dixit quam voluit*", es decir, que las palabras empleadas expresan menos de lo que se quiso decir.

Por ejemplo: se recibe en la Comisión Nacional una queja específica por lesiones inferidas al quejoso. La queja es aceptada y en el momento de su integración, al recibir la respuesta por parte de la autoridad⁸¹, además de comprobar las lesiones referidas, el Visitador Adjunto se percató que además existió una dilación en la integración de la averiguación previa iniciada en contra del quejoso, o bien, que fue incomunicado, y sobre estos hechos no versó la queja. No obstante la Comisión conocerá de ellos.

Por otra parte advertimos un aspecto procesal en cuanto a los argumentos y pruebas, sin embargo los redactores utilizan también la expresión "elementos de convicción", lo cual es contrario al principio "*potius dixit quam voluit*", lo que nos indica que se expresa más de lo que se quiso decir porque procesalmente los medios de convicción se forman con las pruebas y alegaciones. No obstante, pensamos que dada la estructura *sui generis* de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, este último aspecto no debe entenderse en su aspecto meramente adjetivo porque en la investigación se allegan fuentes de información que en muchos casos no es posible revelar pero que sin embargo actúan en el ánimo del investigador (Visitador Adjunto) y del Visitador General y en estas condiciones a tales aspectos no se les puede considerar propiamente como pruebas.

En la segunda parte del primer párrafo, encontramos que la comisión redactora al referirse a la determinación de si "...las autoridades violaron o no los Derechos Humanos de los afectados..." y en esta última hipótesis me parece redundante porque "Derechos Humanos" presupone los del particular y no los de la autoridad y por otra parte al mencionar la palabra "afectados" me parece impropia porque contiene por sí misma el presupuesto de una violación cuando más correcto considero hablar de los Derechos Humanos de los quejosos, porque en suma el grado de afectación si lo hubiera, lo va ha determinar la Comisión Nacional y no el particular.

Cabe señalar que en el uso común del trámite dado en las quejas se hace la distinción entre quejoso y agraviado, ya que estas dos cualidades no siempre están inmersas en la misma persona. Quejoso es aquella persona que presenta la queja y narra los hechos; muchas veces también coincide en ser la persona agraviada. El agraviado es aquella persona a la que le afectan directamente los hechos expuestos en la queja, a quien se le violaron sus Derechos Humanos.

En el siguiente apartado y refiriéndose a las autoridades se expresa "... al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados..." la primera parte de la transcripción contiene una conjunción copulativa al utilizar la letra "Y" lo cual

⁸¹ El procedimiento de integración de los expedientes de queja ante la CNDH, es explicado en un apartado anterior.

es indicativo de que actos y omisiones deben estar hermanados y ésto último me parece equívoco en virtud de que "actos" es un hacer y "omisión" es un no hacer, de esta manera, no se pueden conjugar en todos los casos ambos aspectos. Al insertar el legislador la conjunción copulativa "Y" aglutina a las dos palabras, cuando no es forzoso que existan las dos.

En la segunda parte de la transcripción se utiliza una conjunción disyuntiva al emplearse la letra "O" lo cual considero más propio porque se distingue con claridad una situación de la otra y no impide que se consideren dos o más opciones en una sola hipótesis. En la parte final del primer párrafo se vuelve a utilizar la conjunción disyuntiva "O" al referirse a las solicitudes sin respuesta por parte de los "interesados" y esta última acepción me parece más técnica que la empleada anteriormente, es decir la de "afectados", pues como ya se afirmó la apreciación a los Derechos Humanos es propia de la Comisión Nacional.

Desde luego se impone el análisis de las palabras como adjetivos calificativos a los actos y omisiones que contiene el artículo en mención. Pues bien, lo ilegal significa:

ILEGAL: Etimológicamente viene de "in, 2o art., y legal; adjetivo que es, contra la ley".⁸²

ACTOS ILEGALES.- en la clasificación de actos jurídicos, significa: "que no se acomodan a la regla del derecho objetivo dictada por la ley positiva".⁸³

En efecto, el Derecho Subjetivo como garantía depende del reconocimiento que le haya otorgado el Estado y depende de la voluntad de su titular. Contiene dos propósitos, el primero, el provecho o beneficio de su titular, y el segundo, que se puede alcanzar con los fines reconocidos por la ley.

Es importante destacar, que en la práctica la gran mayoría de los casos concluidos, ya sea por Recomendación o por Amigable Composición, son en cuanto a actos emanados por la autoridad responsable calificados de "ilegales".

Asimismo, la palabra "irrazonable" significa:

IRRAZONABLE: adj. no razonable. ant. irracional (irracional: "que carece de razón. Usado como sustantivo, es el predicado esencial del bruto, que le diferencia del hombre. Opuesto o que va fuera de ella.").⁸⁴

⁸² Diccionario Enciclopédico Ilustrado". Espasa-Calpe S.A., Tomo 10.

⁸³ Idem. Tomo 1

⁸⁴ Idem. Tomo 28 segunda parte.

La connotación utilizada no debe entenderse como acto del hombre frente al acto de un animal, sino que lo irrazonable debe entenderse como el equivalente a actos contrarios a un raciocinio normal, a un conocimiento que pueda ser propiedad de cualquier persona sin necesidad de tener una preparación de nivel superior, esto es, que el común de la gente pueda entender que lo irracional es precisamente el aspecto contrario a situaciones que no puedan quedar comprendidas en la lógica más elemental.

Por su parte la palabra injusta significa:

INJUSTO.- Etimológicamente vienen del latín "*injustus*", adjetivo, no justo, contrario u opuesto a la justicia.⁸⁵

ACTOS INJUSTOS: En la clasificación de actos jurídicos, significa, que "no se acomodan a la regla del Derecho objetivo dada por la ley natural".⁸⁶

Para hablar de este concepto, es menester tratar primeramente acerca de la figura del Estado y de su población, así como de sus derechos y obligaciones recíprocas.

Así vemos que de los elementos que integran el Estado como lo son la población, el territorio y el poder, interesa a este estudio la población y su estrecha vinculación con el poder. Este vínculo es indisoluble porque no es concebible el uno sin el otro.

El poder político como el poder económico, enferman a quienes detentan el uno o el otro. Este es un pensamiento válido en cualquier doctrina y en cualquier latitud, las distintas especies de gobierno siempre han cometido desviaciones sea desde el máximo jerarca o bien los integrantes que forman una institución plural. Filosóficamente, se dice que la clase de poder aludido transforman a las personas pero la realidad es que muestran a las personas tal y como son.

Entre los actos de poder y el gobernado existirá una coalición de derechos, de tal manera que, como el hombre es el creador del Estado y no a la inversa, debemos tomar en cuenta tan importante situación; y en este contexto, el Estado se convierte en depositario para mantener el orden social, pero lo más importante es el hecho de que esos derechos deben estar garantizados en un documento denominado generalmente "Constitución". Este documento político contiene, o al menos debe contener, el mínimo de garantías de que todo gobernado debe gozar. Invariablemente se confunden ambas instituciones como equivalentes, pero la lógica jurídica, entendida ésta como el estudio sistematizado de los conceptos y de los raciocinios jurídicos, nos permite establecer la línea divisoria entre derecho del gobernado y garantía de ese derecho por parte del Estado. De esta suerte, no podemos hablar de un derecho subjetivo público o de un derecho objetivo porque tales clasificaciones comprenden mucho y particularmente parece que no se alcanzan a entender

⁸⁵ Idem. Tomo 28, primera parte.

⁸⁶ Idem. tomo I.

en la dimensión que debiera corresponderle, por ello, preferimos utilizar genéricamente derechos del gobernado y derechos del poder estatal.

El hombre es un ser gregario por naturaleza y como tal busca el acompañamiento de sus semejantes y así podemos apreciar en el devenir de la humanidad la creación de la familia, el clan, la tribu, hasta la creación del Estado tal y como lo conceptuamos en la época actual. Al referirnos al poder, debemos señalar que el Estado en cualquier sistema monárquico, totalitario, democrático, etc., resulta ser un mal administrador de los bienes que le son encomendados por periodos de tiempo poco más o menos prolongados.

Lo anterior se explica si tomamos en cuenta que muchos de los integrantes de la administración del Estado no llevan como propósito fundamental el de servir a su comunidad, olvidando, o más bien desconociendo, que los fines del Derecho se encaminan a la búsqueda del orden, el bien común y la *justicia*. Esta axiología de naturaleza invaluable permite traer al comentario el origen de la creación del universo por parte del Ser Supremo y así encontramos que la Arquitectura reclama el primer lugar, al crear Dios el Universo; la Medicina reclamó ser esa ciencia la primera del conocimiento al ser Dios el cirujano que extrajo la costilla de Adán; sin embargo no olvidemos que antes de esas dos importantes etapas todo era un caos y el Ser Supremo precisó de poner un orden a ese caos para poder crear lo subsiguiente; en esta forma encontramos en primer término a la ciencia del Derecho como ordenadora de todas las relaciones entre los hombres y las cosas existentes en la naturaleza.

Efectivamente, este pensamiento que pudiera parecer de aspecto teológico en realidad no lo es y es así porque el hombre siempre ha tenido la necesidad de creer en alguien superior tratando de encontrar la explicación de su presencia en esta tierra y de la misma en el universo, incursionando ahora sí, en aspectos pertenecientes a la Filosofía del Derecho.

Expuesto lo anterior, el Estado como institución puede revestir dos aspectos fundamentales: el primero considerado como una persona moral con derechos propios y el Estado como organización política administradora de los bienes que integran su patrimonio y administradora de los derechos del gobernado.

En esta última concepción de análisis al Estado, se pretende llegar a establecer que sus instituciones se ven disminuidas de valor al ser representadas en algunos casos por malos funcionarios entendiendo esto último a los que ocupan el cargo sin tener la experiencia, el conocimiento, la capacidad o el ánimo de servir cuando se es llamado servidor público.

Considero pertinente que, antes de seguir adelante en nuestro análisis de la justicia, es importante demarcar en que consisten los actos de administración pública, y así podremos comprender mejor los actos de "mala administración" que son de amplio interés para este estudio.

Así, debemos entender por actos administrativos los que ordenan o realizan los funcionarios y autoridades de la administración pública, al objeto de cumplir las múltiples funciones a que ésta viene encomendadas. Están comprendidos en esta clase de autos, las resoluciones o acuerdos adoptados y las ordenes y decretos dictados por los Alcaldes, Ayuntamientos, Gobernadores, Diputados, Delegados de Hacienda, Directores Generales de organismos públicos y Ministros. Estos actos tienen una naturaleza especial no pudiéndose recurrir contra ellos, sino ante los superiores del mismo orden, a no ser que la administración no obre con el carácter de tal sino como una persona jurídica cualquiera, en cuyo caso podrá recurrirse a las autoridades judiciales.

En México estos actos son combatibles también en forma directa ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos por ser organismo controlador de estas violaciones y disfunciones.

Es oportuno comentar que en nuestro sistema existen ordenamientos específicos para aquellos que son servidores públicos y que no se cumplen; disposiciones concretas donde se fijan obligaciones para éstos, entre otros ordenamientos, por ejemplo, nuestra Constitución Política dedica del artículo 30 al 136, los capítulos relativos a la organización del Estado Mexicano y entre otros muchos, existe uno que establece la protesta que debe rendir todo funcionario público sin excepción alguna de guardar y hacer guardar la Constitución antes de entrar al desempeño de su cargo. Esta obligación que atañe a los funcionarios no es exigida en las más de las veces y solo se cumple como un mero formalismo de protocolo en los casos de altos funcionarios o cargos de elección popular, por lo que, pensamos que al no hacer distinciones la Constitución, debiera exigirse el cumplimiento a tal dispositivo y su inobservancia traer como consecuencia que el funcionario carezca de legitimación lo cual sería propio de un diverso estudio.

Una de las características del poder público es que éste se encuentra investido de las facultades de decisión y de mando, de ahí radica su fuerza mediante la cual puede hacer cumplir sus determinaciones aún en contra de la voluntad del gobernado cuando éste transgrede el orden social que se debe de mantener como un punto de equilibrio que se encamina al bien común; sin embargo, no siempre el gobernado transgrede el orden normativo sino que es la propia autoridad la que, abusando del poder de que esta dotada, comete los actos en contra del gobernado sin tener un soporte que justifique su proceder.

Precisamente contra los abusos del poder público se han establecido distintos mecanismos tratando de acabar, o al menos atemperar, el equívoco proceder de los funcionarios, no obstante lo anterior, no se ha logrado el propósito porque los organismos que se dicen rectores del orden social pertenecen precisamente al propio Estado, y en ese orden de ideas es lógico pensar en los buenos propósitos con que se crean esas instituciones, ésto es en opinión de algunas corrientes contrarias al régimen estadual.

No debemos olvidar que el grado de preparación cultural que tenemos en nuestro país es el equivalente en promedio al de cuarto año de primaria, y si a ésto sumamos el factor económico que impide a la gran mayoría obtener satisfactores para su vida cotidiana,

nos damos perfecta cuenta que para ocupar los puestos de poder no hay mucho campo de elección entre la población, pues tampoco debemos olvidar que no todas las personas preparadas pertenecen a la administración pública y en estas condiciones no podemos hablar del ideal de justicia como meta del derecho.

La actividad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como todo ejercicio de profesión liberal, se debe ejercer en clima de libertad. Ella debe querer para todos aquellos quejosos que acuden lo que sea bueno para ellos y lo que no les perjudique. Al aceptar cada una de las quejas, se debe poner al servicio de los quejosos e identificarse con los intereses que la mueven a alcanzar el bien justo que el quejoso pretende. Cuando se recibe una queja en la Comisión se está en el entendido de que el quejoso actúa de buena fe, ya sea porque una ley justa lo ampara, en cuyo caso será su postura de más fácil defensa, sea porque entiende que en el conjunto de las exigencias de justicia del ordenamiento jurídico, o de las que emergen de las relaciones sociales, existen razones fundadas para ayudarle en su pretensión, ofreciéndole toda la asistencia que merece.

Se presenta pues, en la relación de la Comisión con los particulares, como una sintonía que se manifiesta en conductas de apoyo y asistencia que prosperen y sean satisfechas esas aspiraciones de parte de los quejosos. Hay siempre, por consiguiente, una colaboración que hace que la Comisión coopere formalmente con ese interés de los quejosos, porque lo estima justo.

Así vemos que existen principios sobrentendidos aparentemente en el campo del Derecho, tales como:

- " No se puede padecer por causa de una acción justa.
- La moderación de la justicia es una forma de injusticia, su agravación una inequidad.
- Un día ahorrado en el desarrollo del procedimiento de las quejas es un día ahorrado a una situación de injusticia.
- De la justicia no puede venir inequidad ni desigualdad.
- La fuerza de una buena argumentación es igual a la que tenga una ley que no es equitativa.
- El fin de la justicia es la defensa del hombre y, por estar al servicio del hombre, la de las cosas y de las instituciones.
- La justicia, además de ser un imperativo categórico ético, tiene como razón de ser práctica la seguridad y la paz del ente social en que es aplicada ".⁸⁷

Todo Visitador Adjunto que labore en la Comisión Nacional de Derechos Humanos debería intentar hacer efectivas estas afirmaciones y el arma más factible para ello es la equidad, ya que estas últimas son síntesis de experiencia, íntimamente aceptadas como verdades de orientación en el hacer diario y sin ánimo de aleccionar, convencidos de que no

⁸⁷ Notas escolares.

se necesita ser aleccionado sobre la justicia, sino que ésta es un sentimiento que debe emanar de ellos, que les permitirá, afinando aquí la letra de la Ley, suavizándola allá, modelar la norma inadecuada a una resolución justa.

Desde luego, en este orden de ideas, debemos entender que el precepto se refiere a la justicia legal, diversa de la distributiva y conmutativa y así, la primera es la que debe el Estado a los particulares debiendo los gobernantes y gobernados observar los que la Ley prescribe para el orden público, porque la justicia distributiva es la que deben los particulares al Estado y que debe ser proporcional a su participación en la vida económica y social; y finalmente la justicia conmutativa es la que se deben los particulares entre sí, regulando sus cambios y sus convenios y debe ser equivalente a la prestación y contraprestación.

Es de hacer notar el ánimo que tuvo el legislador al hablar de "actos injustos", de lo extenso que éste conlleva, por la facultad tan grande que proporcionó a la Comisión Nacional al conocer de este tipo de actos. En el período que he laborado en la Comisión Nacional no he podido encontrar antecedentes donde únicamente se haya hecho valer el precepto en mención, a pesar de tener la facultad expresamente otorgada por la ley. Entendiéndolo en parte por lo expresado en el tema de la Equidad en México, pero no justificándolo.

Por ejemplo: Se recibió en la Comisión Nacional una queja presentada por un anciano el cual a lo largo de su vida laboral había cotizado durante 38 años para el Instituto Mexicano del Seguro Social, dejando de laborar por más de tres años y por ignorancia no tramitó su pensión (seguro de cesantía en edad avanzada) para la cual el IMSS pide los requisitos señalados en el artículo 145 de su Ley que a la letra dice:

Artículo 145.- Para gozar de las prestaciones del seguro de cesantía de edad avanzada se requiere que el asegurado:

- I.- Tenga reconocido en el Instituto un mínimo de 500 cotizaciones semanales;
- II.- Haya cumplido 60 años de edad; y
- III.- Quede privado de trabajo remunerado.

El anciano cubría los requisitos, pero le fue negada la pensión basándose en el artículo 183 de la misma ley el cual señala:

Artículo 183.- El asegurado que haya dejado de estar sujeto al régimen del Seguro Social y reintrese a éste se le reconocerá el tiempo cubierto por sus cotizaciones anteriores, en la forma siguiente:

- I.- Si la interrupción en el pago de cotizaciones no fuese mayor de tres años, se le reconocerán todas sus cotizaciones;
- II.- Si la interrupción excediera de tres años, pero no de seis, se le reconocerán todas las cotizaciones anteriores cuando, a partir de su

reingreso, haya cubierto un mínimo de 26 semanas de nuevas cotizaciones;

III.- Si el reingreso ocurre después de seis años de interrupción, las cotizaciones anteriormente cubiertas se le acreditarán al reunir 52 semanas reconocidas en su nuevo aseguramiento; y

IV.- En los casos de pensionados previstos en el artículo 123, las cotizaciones generadas durante su reingreso al régimen del Seguro Social se le tomarán en cuenta para incrementar la pensión, cuando dejen nuevamente de pertenecer al régimen; pero si durante el reingreso hubiese cotizado 100 o más semanas y generado derechos al disfrute de pensión distinta de la anterior, se le otorgará sólo la más favorable.

En los casos de las fracciones II y III, si el reingreso del asegurado ocurriera antes de expirar el periodo de conservación de derechos establecido en el artículo anterior, se le reconocerán de inmediato todas sus cotizaciones anteriores.

Su caso encuadraba en la fracción segunda del anterior precepto, obligando al agraviado a cotizar 6 meses y medio adicionales al IMSS para estar en posibilidades de obtener su pensión. Y aquí cabe preguntarnos, ¿Quién va a querer contratar a un anciano de más de 80 años de edad?, ¿Por qué obligarlo a trabajar en tan avanzada edad, cuando ya había trabajado por 38 años y pagado sus cotizaciones?.

El caso se quiso concluir por la vía de amigable conciliación argumentando el artículo 44 de la Ley de la Comisión Nacional y haciendo valer los principios de justicia y equidad al calificar estos hechos como notoriamente injustos e inequitativos, sin embargo no se pudo concluir de esta manera, pues existe disposición legal expresa y aplicable al hecho concreto que impone obligaciones distintas a las pretendidas por la Comisión Nacional, aunado a una suma considerable de circunstancias de problemática política y económica, que generaría el dejar un precedente en tal caso sin que ello borre la *injusticia* en el mismo.

Por lo que se refiere a actos "inadecuados" que cita el precepto en análisis, vemos que significa:

INADECUADO.- "adjetivo, no adecuado".⁸⁸

En yuxtaposición a la partícula "in" que es negativa encontramos que, la adecuación viene a ser los que está de acuerdo entre el propósito buscado y nuestra mente, "*veritas est adaequatio intellectus et rei*".

Asimismo, se hace referencia en cuanto a actos y omisiones "erróneos", significando esto último:

⁸⁸ Idem. Tomo 28, primera parte.

ERRÓNEOS: Etimológicamente del latín "*erroneus*", derivado de errare, errar. Adjetivo. Que contiene error; hablando de doctrinas, máximas, sistemas, discursos, etc. Equivocado, inexacto, incierto. Sinónimo de equivocado, falso.⁸⁹

Porque efectivamente el error es el falso concepto de la realidad; sin embargo, pudiera el error pasar inadvertido y entonces estamos en presencia de un paralogismo y por tanto deberá ser corregida sin mayor consecuencia, pero una hipótesis contraria, es decir, cuando media una intención disfrazada de error aquí sí, debe sancionarse más severamente y considero que es ésta última hipótesis a la que se refiere la disposición transcrita.

Al fijar el espíritu y alcance del precepto llegamos al conocimiento que es de un contenido causista al exponer y buscar la conciliación de sistemas morales y jurídicos, y la realización de un examen de conciencia de quién debe emitir la Recomendación, tornándose consecuentemente en ecléctico y pragmático, es decir, práctico y realizable, sin tener ya los ingredientes de los procesos normales de por sí dilatados, onerosos e inciertos.

En el segundo párrafo relativo al contenido del proyecto de Recomendación interpretamos que debe estar presente el principio de congruencia para que la resolución exclusivamente se ciña a lo alegado y por el interesado y probado por la Comisión Nacional, de esta manera la parte dispositiva es constitutiva del efecto jurídico pedido y por tanto del accertamiento o modificación de la situación jurídica; y cuando se expresa la efectiva restitución de los derechos fundamentales debemos interpretar que se encamina a la restitución de la situación jurídica antes de cometida la violación y solo en el caso de que ésto no fuera posible, a acudir a la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado; en este último caso, debemos entender que la reparación deberá encaminarse en contra del funcionario que cometió la violación a los Derechos Humanos. Sin embargo, no perdemos de vista que en esta última hipótesis la legislación civil será la adecuada para hacer la reclamación correspondiente por parte del interesado, situación que me parece un tanto impropia, pues esto, se traduce en la regresión a un procedimiento dilatado que es lo que trata de evitar el numeral que se comenta.

Además, preciso señalar que en un intento por combatir esta dilación judicial, se efectuó una reforma al artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que señala que:

"Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin

⁸⁹ Idem.

necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.

Cuando se haya aceptado una Recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva”.

Lo anterior implica un ahorro de tiempo considerable pero condicionado a la resolución de un órgano administrativo interno (Controlarías) en la que se haga justamente el razonamiento expreso al daño causado, lo cual mantiene aunque en menor grado, el retardo o el rezago a la no restitución a la reparación del daño.

El tercer párrafo del artículo 44 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos no ofrece mayor comentario más que el proyecto deberá contener con precisión la fundamentación y motivación en la propia ley de los Derechos Humanos para hacer la indicación pertinente a la autoridad o servidor público a la cual se dirija.

Pienso en forma muy personal que el contenido del supracitado precepto es de corte positiva, doctrina en la cual todo pensamiento debe descansar precisamente en la experiencia y la observación, mediante el uso del método inductivo, pues las conclusiones en otro contexto no pueden ser consideradas como aplicables y porque esta especie de conocimiento requiere de modo necesario partir de aquello que sea capaz de observarse sensorialmente y de aquello que pueda apreciarse en los medios de convicción referidos y que no se encaminan a una situación que pueda considerarse como de estricto Derecho, de tal manera que el juicio de valoración pueda hacerse con libertad de conciencia por parte de quienes representan los fines de tan noble organismo.

Además, los Derechos Humanos no solo deben entenderse como derechos, sino también como un deber del individuo de comportarse a los establecido conforme a la ley, y ésta requiere que el sujeto cuide y vigile sus propios intereses o beneficios aclarando que, las palabras interés o beneficio, no deben entenderse en el sentido de aquello que es susceptible de aprobación, sino de un interés o beneficio en lo general.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos cuenta con la obligación impuesta por la propia ley que le rige, de defender todas aquellas causas en las que considere se han violado Derechos Humanos, y cuya defensa debe rebasar los límites de argumento a la comisión de hechos ilegales; debe ir más allá, y llevar la aplicación de los principios del Derecho - los que incluyen la justicia y la equidad - a su más amplio esplendor.

CONCLUSIONES

1. La fidelidad y paralelismo con que lo acompañan, llevaría a decir que la equidad es la sombra del derecho, si cuanto de ella se ha pensado y escrito desde los albores de la organización humana no la presentarían como luz y complemento de aquel, ante la obscuridad o desamparo de la norma legal o frente a los rigores y estragos de su aplicación estricta. Ya por su etimología del latín *equitas*, igualdad, la equidad implica la idea de relación y armonía entre una cosa y aquello que le es propio, y se adapta a su naturaleza íntima.
2. En este orden de ideas la institución del *Ombudsman* surge como una respuesta a las consecuencias del desbordamiento de la actividad administrativa, a la crisis de los sistemas de control jurisdiccional y a la necesidad de una eficaz defensa de los derechos de los individuos frente al poder público, dando al ciudadano otra puerta más a donde acudir para resolver sus planteamientos. En esencia el *Ombudsman* es un organismo encargado de asegurar el desarrollo correcto de la actividad administrativa y la tutela de los derechos de los administrados.
3. Desde el siglo pasado se contempla una incesante expansión en el radio de acción del Estado, la cual cubre aspectos económicos, políticos, sociales y culturales; el crecimiento de éste, a implicado el de su aparato de ejecución, es decir de todo el cuerpo de la administración pública. A su vez la característica más notable de la moderna administración estatal es el extraordinario aumento de sus facultades discrecionales, originado por la imposibilidad de reglamentar minuciosamente la totalidad de la actividad administrativa. Esta necesidad de otorgar facultades a los servidores públicos a afectado indudablemente la vida cotidiana de los individuos, tanto en sus derechos como en sus obligaciones.
4. En la esfera administrativa se toman decisiones que pueden derivar en injusticias para los gobernados, siendo estas probablemente producto de sobornos, abusos de poder, incompetencias, negligencias, que hacen pensar en una administración inadecuada.
5. Cuando existe una actividad administrativa bien regulada, el Estado otorga una serie de garantías que protegen al gobernado de una administración nociva, brindando los mecanismos para su control y defensa; por ejemplo, se otorga un recurso que se hace valer ante las altas autoridades administrativas, o la posibilidad de acudir a los tribunales. Los procedimientos ante los tribunales, sin dejar de considerar su eficiencia, con frecuencia son prolongados, costosos y formalistas; además, resulta complejo su acceso, puesto que generalmente se requiere asesoría técnica previa.
6. Ante el incremento de la actividad del Estado en la administración, el cual no siempre va aparejado de un progreso en el mejoramiento y respeto de los recursos tradicionales con los que cuenta el administrado en caso de ver lesionados sus derechos por tal actividad estatal, ha surgido la idea de establecer el *Ombudsman*. Esta institución de ninguna

manera sustituye a los instrumentos ordinarios, sino simplemente es un auxiliar para resolver problemas administrativos.

7. Considero que el *Ombudsman* ha dado óptimos resultados, debido a las ventajas que presenta dicha institución; así por ejemplo a diferencia de los recursos de carácter administrativo, tiene la virtud de ser un órgano independiente de la misma administración, y frente a las alternativas procesales el *Ombudsman* ofrece un procedimiento ágil, gratuito y flexible, además de que no requiere de previa asistencia técnica para acudir a él. El campo de intervención del *Ombudsman* es más extenso que el del juez, puesto que el primero de ellos no solo se concreta a vigilar la correcta aplicación de la ley al caso concreto sino también puede examinar prácticas administrativas, cuestiones de discrecionalidad y oportunidad; además, en sus resoluciones puede hacer recomendaciones generales y no sólo las específicas de un asunto concreto.
8. Poco a poco las legislaciones nacionales irán considerando que las organizaciones o agrupaciones de particulares sí pueden violar los Derechos Humanos, por la fuerza que poseen y que colocan al individuo frente a ellos en un plano de desigualdad. Para el individuo, enfrentarse a esas organizaciones es muy parecida enfrentarse con el poder del Estado.
9. El reto en nuestro país es y debe ser la lucha máxima por la defensa de los Derechos Humanos; el argumento de una vida realmente digna para todos la que incluye satisfactores económicos y culturales suficientes; la existencia de poderes equilibrados y controlados así como el fortalecimiento del Poder Judicial. Debemos contar como meta el lograr allegarnos todos aquellos satisfactores que ayuden a nuestro Estado a garantizamos realmente un bienestar social y personal. Reto que no debe ser limitado, ni coartado, más aún si se cuenta con los elementos para su realización.
10. La Comisión Nacional de Derechos Humanos no ha logrado superar el intervenir en casos de violaciones a Derechos Humanos consumados en su generalidad. Busea la enmienda o suspensión a la violación ya ejecutada, por lo que deberá redoblar sus esfuerzos por acercarse cada día más a la prevención y no a la represión.
11. Considero que la Comisión Nacional de Derechos Humanos no resuelve basándose únicamente en el principio de Equidad las quejas que se le presentan, a pesar de estar facultada para poder hacerlo; debería tomar en cuenta este principio sin temores ni reservas ya que éste, tiene tanta fuerza y validez como las exigencias mismas que motivaron su propia creación; sin olvidar que somos seres humanos y nuestra dignidad como tales rebasa por mucho las limitaciones de las leyes finalmente creadas bajo criterios a veces circunstanciales del momento histórico que se vive. Sin dejar de lado que el legislador que creo tal institución, fue movido por los más nobles ideales en la búsqueda de garantizar a los mexicanos, al menos en ciertos campos, la máxima tutela en el respeto a los Derechos Humanos de las personas.

BIBLIOGRAFÍA

- ARISTÓTELES. "Moral y Nicómaco". Volúmen III/VIII. De la Colección Austral. Editorial Espasa-Calpe, Argentina S.A.. Buenos Aires.
- "Apuntes y Documentos para la Historia de la Procuraduría General de la República". PGR, México, 1987.
- CARPIZO MACGREGOR, Jorge. "Informe de las Actividades y Acciones Concretas Realizadas por la PGR, 4 de enero a 4 de julio de 1993". PGR, México, 1993.
- CARPIZO MACGREGOR, Jorge. "Ombudsman y Derechos Humanos". Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1993.
- CARRILLO PRIETO, Ignacio. "La Ideología Jurídica en la Constitución del Estado Mexicano 1812-1824." 1a Reimpresión. México, 1981.
- DIAZ MÚLLER, Luis. "América Latina. Relaciones Internacionales y Derechos Humanos." 2a Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Espasa Calpe. Madrid.
- DOMÍNGUEZ CARRASCOSA, Luis. "La Carrera Judicial". Boletín de Información Judicial. México, 1989.
- DONZOV, Pierre. "Las Biotecnologías". Fondo de Cultura Económica. México, 1986
- FIX ZAMUDIO, Héctor. "Algunos Aspectos de la Obra Jurídica de Manuel Crescencio Rejón. Medio Siglo de la Revista de la Facultad de Derecho". UNAM. México, 1991.
- FIX ZAMUDIO, Héctor. "Justicia Constitucional. Ombudsman y Derechos Humanos". CNDH. México.
- GONZÁLEZ, Francisco W. Boletín. El monitor republicano. México 1887.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. "Parte Orgánica. Democracia Mexicana." Instituto de Investigaciones Legislativas. México, 1944.
- GROS ESPIELL, Héctor. "Derechos Humanos y Vida Internacional". UNAM y CNDH. México, 1995.
- GROS ESPIELL, Héctor. "Estudios Sobre Derechos Humanos II." Civitas. Madrid, 1988.
- HERRENDORF, Daniel E. "Derechos Humanos y Viceversa". CNDH. México, 1991.
- Historia de la Procuraduría General de la República. México, 1986.
- Informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Mayo de 1994 a mayo de 1995. CNDH. México, 1995.
- Informe de Labores de la PGR Correspondiente al Año de 1989, PGR. México.
- "Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos ONU-OEA". Tomos Y, II y III. CNDH. México, 1994.
- JARDI ALONSO, María Teresa. "La Tortura Como Mecanismo de Poder Contrapuesto al Bienestar Social". Acta PEMEX, No 4, México, marzo de 1991.
- MEDICA OSALDE, Claudio. "La Corrupción en el Fuero Federal". Derecho Nuevo. No 2. México. 1974.
- MERRYMAN, John Henry. "La Tradición Jurídica Romanocanónica." Fondo de Cultura Económica. México 1993.
- Morris, Stephen D. "Corrupción y Políticos en el México Contemporáneo". Imprenta de la Universidad de Alabama, Tuscaloosa, Londres. 1991

- NIKKEN, Pedro. "En Defensa de la Persona Humana". Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1988.
- RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús. "Instrumentos Internacionales Básicos de Derechos Humanos". CNDH. México, 1994.
- SOUMET, Marie Dominique y MIET, Chantal. "El defensor del pueblo". Rapport de Mission. París 1991.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Comentarios a las Reformas Constitucionales en Materia Penal". SCJN. México, 1993.
- TRUEBA OLIVARES, Alfonso. "Defensa de los Jueces". Editorial Jus. México, 1960.
- VALDÉS ABASCAL, Rubén. "La Modernización Jurídica Nacional Dentro del Liberalismo Social. Una Visión de la Modernización Jurídica de México". Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

HEMEROGRAFÍA

REVISTAS

- BAEZA, Fernando. "La Procuración de Justicia como Instrumento Jurídico de Desarrollo". Revista Mexicana de Justicia. Procuraduría General de la República. No 12 mayo-junio, 1981.
- CALAMANDREI, Piero. "Gobierno y magistratura". Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Tomo VI, No 23-24, julio-diciembre de 1994.
- Gacetas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría General de la República. México 1987.
- Revista Circulo de Profesionales. México, D.F., 1996.

PERIÓDICOS

- La Jornada
- Reforma
- El nacional

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Diario Oficial de la Federación
- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos
- Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Acuerdos del Consejo General de la Comisión Nacional de Derechos Humanos