

92
2y



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

La Comisión Nacional de Derechos Humanos
y el Ombudsman en Suecia
(Un Estudio Comparativo)

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración
Pública. Especialidad A. P.

P R E S E N T A
Alfonso Segura Salazar



MEXICO, D. F.

1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

INDICE

	pág.
Presentación	1
Introducción	3
<u>Capítulo I.</u> Impartición de Justicia y Derechos Humanos en México	6
Estado de Derecho	13
Garantías Individuales de los Mexicanos	17
El Derecho de Amparo	22
El Amparo Mexicano, Como Instrumento Protector de los Derechos Humanos	26
<u>Capítulo II.</u> Marco Teórico	29
Derechos Humanos	30
Características de los Derechos Humanos	33
El Estado y el Iusnaturalismo	34
<u>Capítulo III.</u> Desarrollo Contemporáneo de los Derechos Humanos	42
Generaciones de Derechos Humanos	44
Desarrollo y Evolución de los Derechos Humanos	51
Los Organismos no Gubernamentales y los Derechos Humanos	58
Desarrollo y Evolución de los Derechos Humanos en México y su Proceso Legislativo	66

<u>Capítulo IV.</u> La Comisión Nacional de Derechos Humanos	72
antecedentes	74
Características de La C.N.D.H.	79
Funciones de La C.N.D.H.	82
Estructura Orgánica de La C.N.D.H.	86
Fundamento Jurídico de La C.N.D.H.	92
Ambito de Competencia de La C.N.D.H.	94
<u>Capítulo V.</u> El Ombudsman de Suecia	98
Orígenes del Ombudsman de Suecia	99
Características del Ombudsman	104
Funciones del Ombudsman	107
Estructura Orgánica del Ombudsman	118
Fundamento Jurídico del Ombudsman	121
Los Ombudsman de Suecia (Instituciones Especiales de Control)	126
<u>Capítulo VI.</u> La Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Ombudsman de Suecia	133
Análisis Comparativo	135
Propuesta de Estructuración y Funcionalidad de un Ombudsman en México	155
Perspectivas de Ambos Organismos	158
Conclusiones y Consideraciones Generales	166
Bibliografía	170
Memorografía	176

A mi Esposa, Silvana,
por su apoyo y comprensión
en las metas que nos pro -
pusimos.

Al recuerdo de mi madre
querida "petrita".
(Q. E. P. D.)

"El papel de la institución del ombudaman, no es reemplazar las decisiones del gobierno. Por lo contrario, su función es ayudar a los organismos públicos a estar conscientes de los problemas públicos del individuo y reaccionar positivamente ante ellos".

Jorge Carpio Macgregor.

PRESENTACION

Este trabajo trata sobre un análisis comparativo entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Ombudsman de Suecia que significa (Defensor del pueblo).

Relaciono a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, porque es la máxima institución que se encarga de la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos en México.

Al Ombudsman de Suecia, porque es precisamente en ese país donde se crea en el año de 1309 la primera institución que promueve la defensa de los derechos humanos, como mediadora entre el Estado y el ciudadano.

El Defensor del pueblo, es un organismo imparcial al cual puede acudir cualquier ciudadano, cuando se sienta de algún modo agraviado o violado en sus derechos humanos, por la conducta preponderante de las autoridades públicas.

Considero que estamos ante una nueva era o generación de las políticas públicas de los derechos humanos, en México se inicia prácticamente desde el 6 de junio de 1990 con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en cambio en Suecia, el surgimiento dinámico de una cultura de defensa y promoción de los derechos humanos tiene bastante tiempo (a principios del siglo pasado). En este sentido, es lógico suponer que resulta necesario realizar un análisis comparativo entre ambas instituciones, en cuanto a sus orígenes, formación y dependencia de su estructura orgánica técnica y política, tomando en cuenta la experiencia del modelo sueco.

Cabe mencionar, que este estudio es un análisis político en derechos humanos, quizá a veces se manejen conceptos que tienen que ver con el derecho o la jurisprudencia, pero son necesarios ya que éstos se relacionan intrínsecamente con los derechos humanos.

Por otra parte, quiero agradecer al profesor Víctor Nájera de la Torre, director de ésta tesis, las opiniones, las críticas y las observaciones a este estudio. Ya que con su valiosa colaboración fue posible dicha investigación.

También quiero agradecer, a la Licenciada Beatriz Barros Horcasitas Directora de Publicaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, las facilidades y atenciones en apoyo de material bibliográfico.

Un agradecimiento también a la Coordinación de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, por sus apreciables atenciones desde que se iniciaron los trámites del presente estudio.

A su vez, mi agradecimiento sincero a los profesores: Gloria Ramirez, Erika Doreng, Gabriel Campuzano y Enrique Nieto, por sus críticas y aportaciones a la formación y estructuración de esta tesis, por una vez más gracias.

Por último, una mención a todas aquellas personas que colaboraron (directamente o indirectamente), en este trabajo.

INTRODUCCION

Los orígenes del Ombudsman y su denominación genérica provienen del derecho constitucional sueco. La palabra "Ombudsman" significa en sueco representante o defensor del pueblo.

El defensor del pueblo surge en Suecia a principios del siglo pasado, concretamente en el año de 1809, habiendo sido creado en un principio para dar al Parlamento de ese país, medios de control para el cumplimiento de las leyes y ordenanzas por parte de los jueces, funcionarios públicos y oficiales militares.

El defensor del pueblo, es una institución jurídica que busca proteger y promover los derechos de los gobernados frente a la acción de los gobernantes. Es así mismo un organismo colegiado formado por reconocidas personas de calidad moral defensoras de los derechos humanos. Aparte de ejercer su control, su labor es mediar los conflictos que surgen entre la sociedad civil y el gobierno.

Desde hace tiempo el representante del pueblo, desempeña la función de inspección y supervisión de la Administración Pública del Estado, tanto en el ámbito de la administración central, provincial y municipal y en forma particular vigila la actuación los funcionarios públicos en general.

Esta figura del Ombudsman, ha inspirado la creación de otros organismos semejantes, pero con características diferentes en otros países, como en Dinamarca, Finlandia, Noruega, Alemania, Francia, Inglaterra, Canada y en México entre otros.

En México se crea en el año de 1990 la Comisión Nacional de Derechos Humanos, (CNDH). En principio la Comisión Nacional era un órgano desconcentrado adscrito al ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación.

Posteriormente en el año de 1992 la CNDH, es elevada a rango constitucional con la adición al artículo 102, de un apartado "B" y una Ley que la define como: "un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonios propios".

Antes de la creación de la CNDH, ya existían en México, otros organismos dedicados a la protección de los derechos humanos pero sólo a nivel local, como la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del estado de Nuevo Leon creada en 1978, el Procurador de Vecinos del Municipio de Colima (1983), la Procuraduría de la Defensa del Indígena del estado de Oaxaca (1986), un organismo universitario: la Defensoría de los Derechos Universitarios (1985), la Procuraduría Social de la Montaña del estado de Guerrero (1987), la Procuraduría de Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes creada en 1988, etc.

Sin embargo faltaba un organismo a nivel nacional que promoviera e impulsara la protección de los derechos humanos. Con la creación de la Comisión Nacional se vino a reforzar el Estado de Derecho en México, pero a la institución le faltaba todo un camino por recorrer. Cuando se creó la CNDH, México no contaba con la experiencia jurídica, técnica y política sobre el funcionamiento de un Ombudsman, como organismo defensor de los derechos humanos de los mexicanos y extranjeros en el territorio nacional, salvo los antecedentes de organismos protectores de derechos humanos mencionados anteriormente.

En este sentido, fue necesario institucionalizar un Ombudsman mexicano con características propias, aprovechando las experiencias de otros organismos extranjeros, concretamente el modelo sueco.

De esta manera, este estudio en sus aspectos metodológicos se estructura de seis capítulos, los primeros tres, son de base o soporte al trabajo por así decirlo.

El primer capítulo, se relaciona con la impartición de justicia y los derechos humanos; el segundo capítulo trata del marco conceptual de los derechos humanos; el tercer capítulo, analiza el desarrollo contemporáneo de los derechos humanos, los organismos no gubernamentales y el desarrollo y evolución de los derechos humanos en México y su proceso legislativo.

Complementando la segunda parte del trabajo, el capítulo cuarto, trata sobre la Comisión Nacional de Derechos Humanos; el capítulo quinto, estudia los orígenes del Ombudsman de Suecia y su estructura y por último; el sexto capítulo analiza el estudio comparativo entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Ombudsman de Suecia, las perspectivas de ambas instituciones y las conclusiones y consideraciones generales.

Así pues, este trabajo no es terminal se puede seguir enriqueciendo de acuerdo a los propósitos y objetivos que se le quieran dar, como tan importante y evolutivo es el problema de los derechos humanos.

CAPITULO I

1. IMPARTICION DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS EN MEXICO

Condición de toda convivencia civilizada y democrática y en todo aquel Estado o país que se autodenomine democrático, tener como objetivo primordial el respeto a los derechos humanos, a las garantías individuales de sus ciudadanos, el de garantizar la seguridad integral; el de respetar y hacer respetar las leyes, reconocer la pluralidad política y saber aceptar la crítica.

Además de atenuar los diversos conflictos que existan entre los diferentes grupos sociales (sindicatos, empleados, organismos no gubernamentales, obreros, grupos indígenas, grupos académicos, intelectuales etc). Todo esto entendido dentro del ámbito del Estado de Derecho.

El concepto Estado de Derecho, es fundamental para todo estudio de ciencia política y derecho público constitucional entre otros. El Estado de Derecho tiene hoy una importancia definitiva en toda la vida pública y aún privada de los ciudadanos y es el eje alrededor del cual gira todo el complejo mundo de la política.

El Estado de Derecho, también hace alusión al respeto de las bases jurídicas y de convivencia dentro del marco del derecho de cualquier país. Implica el respeto a los derechos humanos y a las garantías individuales.^{1.}

1. El Saber del Poder. Enrique Neira. Editorial Sudamericana. Bogotá Colombia. 1987. Capítulo 5. El Estado y la Constitución. pág. 87

Antes de explicar que es el Estado de Derecho, se señalaran algunos conceptos de Estado con el fin de introducirnos al tema.

Existen muchas teorías que catalogan las diversas definiciones que se dan acerca del Estado. Una primera conceptualización sería la siguiente:

"El Estado es la organización política de la sociedad, que se estructura por un orden jurídico, definido y aplicado por un poder soberano dentro de un territorio". 2.

Otra definición es esta:

" El Estado es el término que utiliza la ciencia política para designar de manera general, la organización política de un país. Su estudio constituye el objeto esencial de diversas ciencias, especialmente la teoría del Estado, teoría de la constitución, derecho constitucional, derecho público, derecho político, y ciencia política, en general". 3.

Abundan las conceptualizaciones del Estado, para Hegel, el Estado es la realización de la idea moral objetiva. Es el espíritu objetivado. De ahí que los hombres según Hegel, sólo consigan en plenitud y su moralidad en la vida, en el espíritu, en el Estado. 4.

Hegel considera al Estado como un espíritu o una alma nacional, se inspira en ideas místicas. Su doctrina no representa ningún argumento científico ni filosófico serio a su favor, con lo cual pone de manifiesto que en ella persigue más bien un propósito político y no tanto un conocimiento de lo que es el Estado.

-
2. Glosario de Términos Administrativos.
Presidencia de la República. Coordinación de Estudios Administrativos. México. 1982. pág. 79
 3. Diccionario de Política y Administración Pública.
Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. A.C. México 1987. Tomo I, pág. 537
 4. El Saber del Poder. Enrique Neira. op. cit., pág. 89

Por otra parte, para Emannuelle Kant, "el Estado es considerado como un organismo, por analogía con un organismo natural, pero en la idea, no en la realidad. Por lo tanto el Estado pierde así su consistencia real y se reduce a una categoría mental".

La filosofía de Kant manifiesta que el Estado es un organismo teológico, constituido por las mutuas relaciones de individuos que se organizan para un mismo fin, dado por el interés que todos los miembros tienen por vivir en una comunidad. ^{5.}

Por lo tanto al manifestar Kant que el Estado es un organismo teológico, se deja influenciar por idealismos que tienen que ver con la religión, y su conceptualización de Estado pierde también carácter científico.

En contraposición a las definiciones idealistas del Estado, se encuentra la concepción marxista. Marx critica la concepción idealista de Estado que tenía Hegel. El Estado según Hegel es un espíritu o una alma nacional como se menciona en párrafos anteriores.

Marx expone, que el Estado no surge producto de un idealismo que se lleve en la mente y afirma que las diversas manifestaciones que se dan en la sociedad civil (derecho, arte, religión y filosofía), son producto de la realidad social, y en última instancia de las condiciones económicas de la producción.

Por lo tanto el Estado para Marx: "es un instrumento de expresión de la clase dominante, medio de control y de explotación de la clase trabajadora, por parte de la clase que detenta el poder (la burguesía)". La sociedad civil es también para Marx, el escenario de la lucha de clases. ^{6.}

5. El Estado y la Revolución. V. I. Lenin. Editorial Progreso. Moscú. 1986. pág. 6

6. Estado y Forma de Gobierno. Patricio E. Marcos. Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM. Mexico, 1977, pág. 83

Por consiguiente, el Estado para Marx: es la superestructura de la dominación política ejercida por una clase privilegiada. Una vez que se suprima dicha dominación burguesa y capitalista, entonces desaparecerá la necesidad de un Estado, de un poder coercitivo, de una policía y de un ejército.

Muy similar es la concepción que tiene sobre el Estado Federico Engels. De la misma corriente del marxismo, el Estado para Engels: "es el producto y manifestación de carácter irreconciliable de las contradicciones de clase. El Estado surge en el sitio, en el momento y en el grado en que las contradicciones de clase no pueden objetivamente, conciliarse".⁷

Engels manifiesta también, que cuando ya no exista ninguna clase social a la que haya que mantener en la opresión, ya no habrá nada que reprimir, ni hará falta, por lo tanto esa fuerza especial de represión, que es para Engels: el Estado.

En su teoría Engels sostiene que el gobierno sobre las personas será sustituido por la administración de las cosas y por la dirección de los procesos de la producción económica. El Estado prosigue Engels "no será abolido, se extinguirá por sí mismo".

Otra definición del Estado que no busca caer ni en idealismos ni materialismos, es la de Max Weber, que parte de su concepción organicista-institucionalista del Estado.

Weber manifiesta una tendencia clara al hablar de las instituciones políticas, entre las cuales considera que la más importante institución es el Estado.

7. El Origen de la Familia la Propiedad Privada y el Estado
 Federico Engels. Editores Mexicanos Unidos. México. 1983
 pág. 122

El Estado para Weber: "es una unidad de dominación de índole institucional, cuyos fines, con éxito en los resultados han sido monopolizar como medio de dominación la legítima violencia física dentro de su territorio".⁸

Como podemos analizar, Weber define al Estado como una institución de instituciones. Institución suprema que surge de la necesidad sentida de defensa colectiva y como medio para asegurar el logro del bien común.

Sin embargo, existe otra definición de Estado que introduce un carácter dual y en donde surge un nuevo concepto: el de la hegemonía. Esta definición es la del teórico italiano Antonio Gramsci.

El Estado para Gramsci: "es el conjunto de las actividades prácticas y teóricas por medio de las cuales un determinado grupo social realiza su hegemonía sobre el resto de la sociedad".⁹

El grupo social hegemónico dice Gramsci: "puede estar compuesto por una sola clase o fracción de clase, o por varias clases o fracciones de clases".

Gramsci manifiesta que en el ejercicio de la hegemonía se combinará fuerza y consenso para crear una nueva civilización y una moral adecuadas a las necesidades de desarrollo de la estructura económica y por consiguiente a los intereses de la clase dominante.

8. El Político y el Científico. Max Weber. Premio Editora. México. 1986 6a edición. pág. 12

9. El Concepto del Estado en los Cuadernos de la Carcel. Carlos Maya. Ensayo. México. 1974 pág. 8

Según Gramsci, la función pedagógica y formativa del Estado puede ser positiva o negativa o represiva. Los elementos de consenso que menciona, corresponden específicamente a la sociedad civil y los de la fuerza a la sociedad política.

En Gramsci, el ejercicio de la hegemonía es importante ya que considera que a nivel estatal se requiere cierto equilibrio de compromiso entre el grupo hegemónico y el grupo sobre el cual se ejerce la hegemonía.

Por lo tanto Gramsci, reafirma que el grupo dominante tiene que ser dirigente para poder ser realmente hegemónico, de otra manera es sólo un detentador del poder político, pero sin algo que él llama, legitimación histórica.

Dentro de las diversas concepciones de Estado, se encuentra la de Hans Kelsen teórico vienés quien relaciona al Estado y el Derecho. El Estado para Kelsen es "el orden de la conducta humana, un esquema interpretativo, es pura y llanamente un sistema normativo que se traduce en la personificación del orden jurídico".¹⁰

A su vez Kelsen considera al Estado como "la organización política de la sociedad regida por leyes y normas, que se establecen en un territorio determinado".

De Kelsen es la conocida teoría jurídica del Estado, y lo concibió también como una corporación de un pueblo asentado en un territorio dotado de poder de mando. Para Kelsen la población y el territorio demuestran la validez del ordenamiento jurídico.

A su vez, Kelsen señala que es el propio Estado quien detenta la supremacía de la ley, la que da vigencia al orden jurídico, por consiguiente es el mismo Estado quien detenta el poder político.

10. El Saber del Poder. Enrique Neira. op. cit., pág. 89

Pero existe otra teoría que considera que el monopolio de la fuerza como medio de dominación legítima, no es suficiente para caracterizar al Estado, ni tampoco, que la supremacía de la ley o las normas por encima del poder político, son las que determinan la configuración de un Estado.

Presisamente, sobre una relación entre poder y derecho es la que distingue Norberto Bobbio, y parte de dos nociones fundamentales: la filosofía política y la filosofía del derecho.

Bobbio considera, que en un Estado moderno al gobierno no le es suficiente poseer el poder; es necesario haberlo adquirido observando ciertas reglas y principios, que le confieren el derecho universalmente reconocido de gobernar. De esto se deriva una distinción entre la legitimidad y la legalidad del poder.^{11.}

Bobbio manifiesta que, un poder es legítimo en la medida en que su ejercicio se apega a la ley, es decir, la legalidad no es solamente el criterio para distinguir el buen gobierno del mal gobierno sino también la clave para diferenciar el gobierno legítimo del gobierno ilegítimo.

Por lo tanto, la diferencia, como bien anota Bobbio, está en que la legitimidad se refiere al título del poder y la legalidad al ejercicio del poder.

De esta manera, la legitimidad depende del respeto de los límites puestos por la ley. En este sentido, se habla de la superioridad de la norma con respecto al poder, en cuanto a un poder regulado por las leyes. Con estos argumentos entramos a un tema que se relaciona intrínsecamente con las leyes y el Estado, es decir el Estado de Derecho.

11. Origen y Fundamentos del Poder Político.
Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero. Editorial Grijalvo, 2a edición. México, 1985, págs. 13, 15, 23 y 30

El concepto de Estado de Derecho hace referencia a aquel Estado donde "el derecho regula no sólo las actividades de los particulares, sino también las de los órganos públicos de los poderes Ejecutivo y Legislativo".^{12.}

La expresión Estado de Derecho fué usada por primera vez por el alemán Robert Von Mohl en su obra "Die Polizeiwissenschaft den Grundsatsen des Rechtsstaates" publicada entre los años de 1832 y 1833.

A pesar de que se dieron en diversos lugares y en momentos diferentes de la historia de la humanidad, manifestaciones para someter a los pueblos gobernados al imperio de las leyes, fueron los ingleses quienes establecieron de manera formal el imperio de la ley con la Declaración de la Supremacia del Parlamento sobre la Corona, en el año de 1689.

Posteriormente, se puede decir que la formación del Estado de Derecho de manera generalizada y coherente lo registra la historia después del triunfo de la Revolución Francesa, en (1789), y la caída de la aristocracia absolutista.

Por eso el Estado moderno como Estado de Derecho, se inspira en los principios liberales de dicha Revolución (libertad, igualdad y fraternidad), y se configura organizadamente, siguiendo como modelo la constitución democrática de los Estados Unidos de Norteamérica (1787).

12. Diccionario de Política y Administración Pública.
Colegio de Ciencias Políticas y Administración
Pública. A.C. op. cit., pág. 549

Se señalan como condiciones para el Estado de Derecho: la división de poderes, el reconocimiento efectivo de los derechos fundamentales del hombre y la garantía plena de independencia del poder judicial.

Tienen especial importancia en un Estado de Derecho, los tribunales encargados de impartir la justicia, con el fin de asegurar el pleno respeto a la Constitución tanto por el Parlamento como del poder Ejecutivo.

La rama del derecho que estudia la división de poderes, el reconocimiento de los derechos fundamentales y la Constitución, se le denomina derecho constitucional.

El derecho constitucional se define como: "la rama del derecho positivo, integrada por el conjunto de las normas jurídicas contenidas en la Constitución Política del Estado y sus leyes complementarias".¹³.

En un Estado de Derecho, el derecho constitucional va intrínsecamente relacionado, es base para la fundamentación de las leyes. Por lo tanto el derecho constitucional analiza fundamentalmente los dos aspectos siguientes: la distinción entre la parte dógmatica y orgánica de la constitución y la rigidez o flexibilidad de las constituciones.

En la Constitución Política de México, las garantías individuales de los ciudadanos, se encuentran reconocidas en la parte dógmatica de la Constitución.

13. Introducción al Estudio del Derecho.
Francisco J. Peniche. Editorial Porrúa. 4a edición.
México. 1979. pág. 33

Se señalan como condiciones para el Estado de Derecho: la división de poderes, el reconocimiento efectivo de los derechos fundamentales del hombre y la garantía plena de independencia del poder judicial.

Tienen especial importancia en un Estado de Derecho, los tribunales encargados de impartir la justicia, con el fin de asegurar el pleno respeto a la Constitución tanto por el Parlamento como del poder Ejecutivo.

La rama del derecho que estudia la división de poderes, el reconocimiento de los derechos fundamentales y la Constitución, se le denomina derecho constitucional.

El derecho constitucional se define como: "la rama del derecho positivo, integrada por el conjunto de las normas jurídicas contenidas en la Constitución Política del Estado y sus leyes complementarias".¹³

En un Estado de Derecho, el derecho constitucional va intrínsecamente relacionado, es base para la fundamentación de las leyes. Por lo tanto el derecho constitucional analiza fundamentalmente los dos aspectos siguientes: la distinción entre la parte dógmatica y orgánica de la constitución y la rigidez o flexibilidad de las constituciones.

En la Constitución Política de México, las garantías individuales de los ciudadanos, se encuentran reconocidas en la parte dógmatica de la Constitución.

13. Introducción al Estudio del Derecho.
Francisco J. Peniche. Editorial Porrúa. 4a edición.
México. 1979. pág. 33

En lo que se refiere a la parte orgánica de la Constitución se encuentra lo relacionado a la división y organización de los poderes de la federación; la organización y división de los poderes de los estados y la institución del municipio libre.

En cuanto a la rigidez o flexibilidad de las constituciones la de México, se considera rígida, ya que no puede reformarse por un proceso ordinario legislativo, sino que, es necesario que intervenga la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, para realizar reformas legislativas.

Este proceso de reforma de la Constitución mexicana que puede realizar la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, es como consecuencia del derecho inalienable que en teoría tiene el pueblo, en todo tiempo de alterar o modificar la forma de gobierno (art. 39 constitucional), en el ejercicio de la soberanía que reside en el pueblo. ^{14.}

Por otra parte la Constitución Política de México se basa en dos principios:

- El primer principio se refiere a la libertad del individuo que es ilimitada, en tanto que la facultad del Estado para restringirla es limitada.
- El segundo principio establece que el poder del Estado se circunscriba y se encierre en un sistema de competencias.

El primer principio se relaciona con las garantías y derechos del individuo, que concretamente se sustraen a la esfera del Estado. Tales derechos se clasifican teóricamente en dos categorías: derechos individuales de la persona y derechos del individuo relacionado con otros individuos.

14. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Editorial Eefinge. México. 1990. pág. 43

La primera categoría comprende derechos absolutos, como la libertad de conciencia, la libertad personal protegida contra las detenciones arbitrarias, entre otros.

La segunda categoría de manera opuesta, contiene derechos individuales que no quedan dentro de la esfera particular, sino que al traducirse en manifestaciones sociales se requiere la intervención ordenada y limitada del Estado; como la libertad de cultos, la libertad de asociación, la libertad de prensa, etc.

El segundo principio por lo contrario, considera que no basta con limitar en el exterior el poder del Estado, mediante la garantía de los derechos fundamentales del individuo, sino que es necesario que en el interior, se circunscriba por medio de un sistema de competencias.

En conclusión, la parte de la constitución que tiene por objeto garantizar el poder público, es la parte orgánica. En la Constitución Política de México, todo el título tercero, desde el artículo 49 hasta el 107 constitucional, trata de la división, organización y competencia de los poderes federales, por su parte, el título cuarto, establece las responsabilidades de los funcionarios públicos, y el título quinto se refiere a los estados de la federación y el municipio libre. ^{15.}

15. Introducción al Estudio del Derecho. Francisco J. Peniche. op. cit., pág. 34

La parte dogmática y la orgánica constituyen lo característicamente constitucional, porque toda Constitución Federal como la Constitución Política de México deben organizar los poderes públicos y asegurar en base a ellos los derechos fundamentales del individuo.

Por lo tanto, la Constitución Política de México, cubre por igual los derechos del individuo, los poderes de la federación y los poderes de los estados. Estas son las justificaciones del Estado de Derecho tomando en cuenta el modelo mexicano.

1.2

GARANTIAS INDIVUALES DE LOS MEXICANOS

Como hemos analizado, el Estado de Derecho moderno es aquél que respeta las garantías individuales, la división de poderes y la independencia plena del poder judicial. Ahora se procederá a analizar particularmente las garantías individuales y la forma en que se integraron en la Constitución mexicana de 1917, que da vigencia a la actual.

Las garantías individuales tienen como base, el hecho de que en la sociedad, los hombres y las mujeres tienen los mismos derechos, por la sencilla razón de que son iguales ante la ley, partiendo de la idea de que "la ley es igual para todos", y por lo tanto estas garantías protegen la vida, la libertad, la igualdad y la dignidad de cualquier ser humano. 16.

16. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Editorial Bafinge. op. cit., pág. 5

ANTECEDENTES DE LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917

Iniciamos con la Constitución de Apatzingán de 1814, que para su época fue una norma avanzada e importante, en su capítulo V, de los artículos 24 y 40 contiene una enumeración de derechos individuales con el título de igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos. ^{17.}

El artículo 24 de dicha Constitución decía así:

"la felicidad del pueblo y de cada uno de sus ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución del gobierno y el único fin de las asociaciones políticas".

Otra de las constituciones que hablan de las garantías individuales, es la Constitución del Estado de Oaxaca, promulgada el 10 de enero de 1825. En su artículo 9, dicha Constitución menciona los derechos básicos o de igualdad del individuo, los cuales fueron: la libertad individual, la libertad de imprenta, el derecho de propiedad, igualdad ante la ley, el derecho de petición y ser gobernado por las leyes constitucionales.

La misma Constitución de Oaxaca establece en su artículo décimo: "ningún oaxaqueño podrá ser aprisionado, arrestado, ni detenido en los casos determinados por las leyes, y en la forma que ellas prescriban". ^{18.}

17. La Constitución y su Defensa. Jorge Carpizo Macgregor. Editorial UNAM. México. 1984. pág. 147

18. Los Derechos Humanos de los Mexicanos. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1990. pag. 7

Otra Constitución que menciona las garantías fundamentales, es la Constitución de 1836, dicha Constitución menciona en su artículo 2 : "son derechos de los mexicanos: solicitar de antemano una orden judicial para poder ser apresado, y es recomendable que las autoridades judiciales no detengan más de tres días a ningún individuo, y vencido ese plazo se debe ponerlo a disposición de una autoridad judicial".

Es hasta el año de 1842, cuando es más clara la idea de las garantías individuales, estos en base a las declaraciones que contenía el proyecto de la minoría de esa época.

Ambos proyectos son el antecedente inmediato de la Constitución de 1857, en especial el proyecto de la minoría parlamentaria. Dicho proyecto manifestaba lo siguiente: "Esta Constitución reconoce las garantías de igualdad, seguridad, propiedad, libertad y dignidad de los ciudadanos mexicanos".

Por lo tanto el proyecto de Constitución de 1842 manifestaba genericamente la existencia de derechos básicos y dió la medida de ellos, las garantías individuales. ^{19.}

Igualmente en la Constitución de 1847, se establecía que para asegurar los derechos que dicha Constitución reconoce: "una ley fijará las garantías de igualdad y libertad de que gozan los habitantes de la República y establecerá los medios para reglamentarlas y hacerlas efectivas". ^{20.}

19. La Constitución y su Defensa. Jorge Carpizo Macgregor. op. cit., pág. 148

20. Antología. Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos de la Independencia a la Constitución Vigente.
C.N.D.H. México. 1991. pág. 37

Como podemos analizar, en los antecedentes de las constituciones de México o en proyectos de Constitución, se establecen artículos y párrafos que hacen mención a las garantías individuales, esto significa que en el desarrollo histórico de formación de una Constitución, siempre volvemos a encontrar una declaración de las garantías de igualdad.

Esto se demuestra también en los debates del Congreso Constituyente de 1856-1857, donde sobresalieron discursos referentes a las garantías individuales. ^{21.}

En la Constitución de 1857, su artículo primero mencionaba lo siguiente: "El pueblo mexicano reconoce las garantías de igualdad, las cuales son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución". ^{22.}

Por lo tanto el mensaje del artículo primero de la Constitución de 1857, es el reconocimiento de las garantías individuales en la medida que el pueblo lo juzgue prudente.

Así pues, las garantías individuales no se pueden suspender puesto que las constituciones los han reconocido; pero cuando la patria peligra, las propias constituciones señalan por cuanto tiempo y en que condiciones las garantías que ellas mismas otorgan se pueden suspender.

Para confirmar lo dicho, basta con observar el artículo primero de la Constitución Política de México. Dicho artículo menciona lo siguiente:

-
21. Díario de los debates del Congreso Constituyente. (1916-1917). Talleres Gráficos de la Nación. México. 1960. Tómo I. págs. 652-771
 22. Documentos y Testimonios de Cinco Siglos. (Compilación). Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1991. pag. 36

"Todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".²³

Para terminar con este tema, se puede decir que existe cierta homologación o similitud en la redacción de las constituciones que se mencionaron en este apartado, con respecto a las garantías individuales o derechos de igualdad.

Por consiguiente, las garantías individuales se encuentran fundamentadas en la Constitución Política de México reconocidas por el gobierno mexicano.

En el siguiente tema de este capítulo, se analizará el amparo, que tiene que ver también con las garantías individuales. El derecho de amparo como veremos, constituye el último recurso de garantía jurídica que utiliza el ciudadano común y corriente, así como la sociedad en general, para ampararse ante las autoridades públicas encargadas de aplicar la justicia en México.

El derecho de amparo se encuentra plasmado en la Constitución Política de México y sus orígenes se remontan, en las constituciones de 1841, 1847 y 1857. El derecho de amparo, es también un instrumento jurídico del Estado de Derecho mexicano.

23. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Editorial Esfinge. op. cit., págs. 1 y 37

El concepto de amparo también se asocia, con la protección de los derechos humanos, este vocablo tiene su origen en España, y su consolidación se logra en México, en las constituciones siguientes: la Constitución Yucateca de 1841, el Acta de Reformas de la Constitución de 1824, la Constitución de 1847 y en la Constitución de 1857.²⁴

Se entiende por amparo: "el proceso o el recurso jurídico establecido por la Constitución Política de México, con el fin de proteger a las personas de los abusos cometidos por la autoridad, cuando se les priva o restringe del goce de los derechos constitucionales, o bien, cuando una ley, reglamento o cualquier otra disposición de la autoridad no es aplicable en un caso concreto".²⁵

El amparo se pone en práctica mediante la presentación de dicho recurso jurídico ante el tribunal competente, cuando a una persona se le violan sus garantías o derechos; si el amparo es aceptado, el tribunal ordena a la autoridad correspondiente que cese su actitud violatoria de los derechos constitucionales del agraviado, o que se abstenga de aplicar la norma o ley que ha dado lugar al recurso de amparo, y que se restituya a la persona agraviada el pleno goce de sus derechos.

El recurso de utilizar el amparo es de gran importancia, ya que con él se trata de controlar y evitar los abusos de poder y para mantener el libre ejercicio de las garantías individuales contenidas en la Constitución.

24. Justicia Constitucional. Ombudeman y Derechos Humanos. Héctor Fix-Zamudio. C.N.D.H. México. 1993. pag. 483

25. Glosario de Términos Administrativos. Presidencia de la República. op. cit., págs. 33 y 34

En la Constitución Política de México, el amparo está señalado en el artículo 107, fracciones de la I a la XVIII. La fracción I señala que: "el juicio de amparo se seguira siempre a instancia de la parte agraviada".

ORIGEN DEL AMPARO

Las raíces de este nombre son de origen español, como se mencionó antes, concretamente en el derecho de Castilla, España y a su vez fué aplicado en las colonias españolas de América Latina ya sea directamente o por medio de las conocidas Leyes de Indias.

La aplicación del amparo era un instrumento que utilizaban los Virreyes o Capitanes Generales españoles, los primeros con el fin de proteger la posesión de sus inmuebles, como sus derechos personales.

Otro modelo de influencia del amparo, fueron los Aragoneses también españoles, y posteriormente fué copiado por los juristas latinoamericanos recién independizados de España, que a su vez lo aplicaron en la manifestación de protección a los derechos humanos.

En México los orígenes del amparo se encuentran: en la Constitución Yucateca de 1841, debido a la inspiración de Manuel Crescencio Rejón; el documento calificado como Acta de Reforma a la Constitución de 1824, cuyas bases fueron elaboradas por Mariano Otero; y por último, en los artículos 101 y 102 de la Constitución Mexicana de 1857.²⁶

26. Justicia Constitucional Ombudsman y Derechos Humanos.
Héctor Fix-Zamudio. op. cit., pág. 485

Sin embargo, en México no obstante que en el lenguaje de la legislación y la jurisprudencia,^{27.} se mantiene esa imagen histórica del juicio de amparo como instrumento de la tutela de los derechos humanos, la realidad, es diversa ya que después de una larga evolución, el amparo mexicano se ha transformado en un instrumento muy complejo, que además de la protección de los derechos fundamentales, también tutela prácticamente todo el ordenamiento jurídico nacional, desde las elevadas disposiciones de la Constitución Política, hasta los modestos preceptos de un reglamento municipal.

Por lo tanto, a partir de la Constitución de 1857, el amparo mexicano se modificó, dándole también la función de proteger el ámbito de competencias de la Federación y de los Estados.

Esta modificación del amparo se da por factores de carácter social, jurídico e inclusive constitucional, lo que propició que se distorsionara la idea original y se le incorporaran otros instrumentos procesales.

Sin embargo, la concepción del derecho de amparo como instrumento sencillo y breve para la tutela de los derechos humanos ha tenido una gran influencia de manera paulatina en el Estado de Derecho mexicano.

En la actualidad, el amparo mexicano, es el medio de impugnación de última instancia de una gran parte de los procesos administrativos y judiciales de todo el país.

27. Se entiende por Jurisprudencia: el criterio de interpretación judicial, repetido y constante de las normas constitucionales y jurídicas de un Estado, que prevalece en las resoluciones o fallos de un tribunal o de varios tribunales superiores.

A su vez, el amparo está formado por varios instrumentos procesales como se señalará a continuación, vinculados por algunas reglas comunes, pero no obstante su denominación unitaria, no pueden confundirse ya que conservan sus características peculiares.²⁸

Estos instrumentos procesales se conforman de cinco tipos de amparos, los cuales son: el amparo de la libertad, amparo contra las leyes, amparo de resoluciones judiciales, amparo de lo contencioso administrativo y amparo social agrario.

- Amparo de la libertad: este tipo de amparo establece los lineamientos de un procedimiento concentrando todas las características del tradicional amparo de protección de los derechos humanos (habeas corpus), de origen inglés y por ello también se le conoce como el amparo de la libertad.

Dicho amparo protege la libertad, y la integridad personal cuando los individuos son afectados por autoridades no judiciales sino administrativas como son la policía y el ministerio público.

- Amparo contra las leyes: este tipo de amparo se utiliza para la impugnación de las disposiciones materialmente legislativas, (es decir, cuando se interpone un amparo contra una ley reglamentaria, de la Constitución Política de México).

- Amparo de resoluciones judiciales: o también conocido como amparo judicial que en la práctica es de los más significativos; es relativo también a la impugnación de resoluciones judiciales particularmente a las sentencias de jueces y tribunales.

28. Justicia Constitucional Ombudsman y Derechos Humanos.
Héctor Fix-Zamudio. op. cit., pág. 486

- Amparo de lo contencioso administrativo: este tipo de amparo se utiliza para combatir los actos y decisiones de las autoridades administrativas de la Administración Pública Federal y Estatal, que no pueden impugnarse ante organismos judiciales, ya que las resoluciones las dictarán los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.^{29.}

- Por último el amparo social y agrario: este amparo tiene por objeto establecer ventajas procesales en beneficio de los campesinos sujetos al régimen de propiedad social, como son los ejidatarios y comuneros y sus respectivos derechos colectivos.

EL AMPARO MEXICANO COMO INSTRUMENTO PROTECTOR DE LOS DERECHOS HUMANOS

Como se ha analizado, el amparo mexicano tiene que ver con la idea original de la protección de los derechos humanos, consagrados en la Constitución Política de México.

De los cinco tipos de amparos mencionados anteriormente, existen dos que se relacionan inherentemente con la protección de los derechos humanos: estos son por una parte el amparo de la libertad y el amparo contra las leyes.

1. El amparo de la libertad, como su nombre lo indica: protege la libertad y dignidad de los individuos frente a los actos solamente administrativos, que pueden causar la policía y el ministerio público.

29. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Editorial Esfinge. Fracción IV del artículo 116
op. cit., pág. 112

También el amparo mexicano de la libertad, realiza funciones similares al habeas corpus (amparo inglés), y por ello también se le denomina amparo protector de los derechos humanos.

De esta manera el amparo de la libertad protege los actos que ponen en peligro la vida, ataques a la libertad personal, actos prohibidos por el artículo 22 constitucional como son: las penas de mutilación y de infamia, la marca de azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

Por lo tanto aquellos individuos que sufran estas penas, pueden interponer el amparo de la libertad, aún aquellas personas que se encuentren imposibilitadas para hacerlo. En términos generales, el juez federal está provisto de amplias facultades de investigación y dirección de los procesos que violen los derechos fundamentales de los ciudadanos, así como tiene la atribución de dictar las medidas necesarias para lograr la comparecencia del presunto agraviado.

2. El otro tipo de amparo protector de los derechos humanos con carácter constitucional es: el amparo contra las leyes, es decir todo individuo puede ampararse en forma directa o de manera indirecta, en contra de normas generales que violen diversos preceptos señalados en la Constitución Política de México.

Esto último en base al artículo 16 constitucional, ya que una gran parte de los casos, las demandas de amparos tienen relación inmediata con los derechos fundamentales consagrados en la Constitución. 30.

30. El artículo 16 de la Constitución Política de México establece, que nadie puede ser molestado en su persona familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de un mandato escrito por la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Finalmente, se puede estudiar al amparo como un instrumento relativo a la protección de los derechos humanos, en cuanto a la libertad y dignidad personales, visto así el amparo, puede ser un verdadero procedimiento útil y sencillo para la tutela de los derechos humanos, con un carácter social contra actos de cualquier autoridad pública.

así pues, el amparo juega un papel muy importante, ya que se puede rescatar su origen histórico, su esencia sea cual sea el tipo de amparo, constituye una mayor protección a los derechos humanos ya sean de carácter individual o social.

El amparo mexicano, establece claramente los lineamientos de un procedimiento concentrado ya que se destina a impugnar los actos de la autoridad violatoria de los derechos reconocidos en la Constitución Política de México, con el fin de mantener el respeto a la legalidad mediante la garantía de la exacta aplicación del derecho. ^{31.}

De esta manera el amparo mexicano, tiene su lugar ganado desde hace tiempo en el ámbito jurídico y político así como el social, siempre y cuando no se le utilice como un instrumento cos-
voso ya que en la práctica el proceso del amparo cuando se utiliza, lleva bastante tiempo y esto conlleva a que sea muy desgastante en recursos y dinero.

31. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Editorial Esfinge. op. cit., pág 94

CAPITULO II

2.

MARCO TEORICO

Los derechos humanos se pueden entender, como el sistema de derechos que corresponden al individuo en virtud de su naturaleza como hombre libre. Se consideran frecuentemente como anteriores al Estado, ni otorgados por éste y, por lo tanto no son limitables ni derogables por el Estado.^{1.}

También llamados derechos fundamentales, con lo que se observa su origen histórico, que fue la lucha de las distintas clases sociales contra las soberanías absolutistas.

Como clásicos derechos de la libertad, se consideran de un lado, derechos defensivos ante el Estado, dirigidos a conseguir el abstencionismo estatal (status negativus); pero de otro; designan la situación del hombre como ciudadano (status activus), que, dotado de los derechos fundamentales constituye, junto con otros ciudadanos, un reclamo general para que el Estado los reconozca con fundamento de legitimidad.

Reconocidos por el Estado, se conciben como derechos o garantías jurídicas del ciudadano, fundamentados en la Constitución Política o Leyes Fundamentales de cualquier país o nación.

En épocas más recientes han entrado reivindicaciones de los individuos y grupos sociales que están orientados a una acción del Estado (status positivus); entre ellos se han de considerar los derechos fundamentalmente sociales.

1. Diccionario de Política y Administración Pública.
Colegio de Ciencias Políticas y Administración
Pública. A.C. op. cit., pág. 365

DERECHOS HUMANOS

De esta manera, los derechos humanos son aquellos que protegen la vida, la libertad, igualdad, seguridad, integridad y dignidad de todo ser humano. El hombre tiene derechos y obligaciones, se diferencia de los animales por la razón y la inteligencia, estos elementos constituyen los medios con los cuales construye su propio destino.

El hombre aparte de ser un organismo biológico, es antes que nada una persona que sufre, siente, experimenta sensaciones de alegría, dolor, llanto; manifiesta necesidades como el derecho a el trabajo, a la vivienda digna, etc. Nace, vive y muere en la sociedad que históricamente le tocó vivir.

Jorge Carpizo señala lo siguiente: "el hombre debe realizar su destino dentro de una comunidad social, y dicha comunidad no tiene otro fin que servir al hombre".²

Carpizo manifiesta también que: "el fin de la sociedad es una obra común y consiste en que cada hombre viva como persona digna, que aparte del trabajo, tenga tiempo para dedicarse al ocio a sus diversiones y sobre todo a la cultura".

El destino del hombre según Carpizo, es el de realizarse como tal, alcanzar su esencia de libertad en todas sus formas y cumplir correctamente en la medida de sus posibilidades particulares, con el trabajo que le ha tocado realizar en su lapso de vida.

De esta manera, Carpizo manifiesta, que el hombre se percató de que es imposible vivir, pero no biológicamente, sino como persona humana que poseía ciertos derechos que sentía suyos.

2. La Constitución y su Defensa. Jorge Carpizo Macgregor. Editorial UNAM. op. cit., págs. 135 y 136

Por lo tanto, los derechos de los que habla Carpizo son los inherentes a la naturaleza humana y que constituyen una serie de principios inviolables, como la idea de la libertad, dignidad e igualdad, principios que históricamente se han conquistado y que son parte del acervo cultural humano.

Los derechos humanos, históricamente están comprendidos en dos declaraciones: la del Hombre y del Ciudadano y la de los Derechos Sociales.

La primera declaración está inspirada en la revolución francesa, y fue emitida por la asamblea constituyente francesa el 26 de agosto de 1789. Se basa en la afirmación siguiente: "los hombres nacen libres y viven libres e iguales en derecho, y que los derechos naturales son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión, además de que, la soberanía reside esencialmente en la nación, y que la ley debe ser la misma para todos los hombres".³

La segunda declaración está basada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Dicha declaración fue el primer instrumento de codificación del derecho internacional en materia de derechos humanos y se planteó la idea de que: los derechos humanos constituyen un cuerpo integral, indivisible e interdependiente que comprende los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

3. *Ibidem*, pág. 136

La base de dichas declaraciones es la misma, que el hombre se realice como persona, una declaración complementa a la otra, son parte de un mismo cuerpo.

Aunque el camino no ha sido fácil para lograr la obligatoriedad jurídica de los derechos humanos, la comunidad internacional elaboró hace algunos años, dos tipos de instrumentos para la reglamentación de los derechos humanos: el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ⁴.

Varias veces se han dado declaraciones, con carácter internacional, la idea es que los Estados reconozcan a todo hombre una serie de derechos fundamentales.

La Organización de las Naciones Unidas, reconoce a todos los hombres una serie de derechos, sin embargo ninguno de estos instrumentos obliga a los Estados a su cumplimiento.

A pesar de todo, la mayor prueba de que no se respetan dichos derechos, es el estado de intranquilidad que vive México y el mundo al surgir varios problemas sociales, como huelgas, manifestaciones, represiones policíacas, el problema del narcotráfico internacional vinculado a la corrupción y a la injusticia de personas inocentes, pobreza y marginalidad, así como represión a indígenas, etc.

Por lo tanto el problema de los derechos humanos no es fácil ni propio de un país en particular, es una problemática social que requiere la colaboración de la comunidad internacional, para una mejor vigilancia y atención a esta cuestión.

4. Los Derechos Humanos de los Mexicanos.

C.N.D.H. Serie Folletos. México. 1990. pág. 5

2. CARACTERÍSTICAS DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los derechos humanos presentan un conjunto de rasgos y características propias, entre ellos se señalarán los siguientes:

- Son innatos o congénitos: porque todos nacemos con ellos, son atribuciones inherentes a la naturaleza humana, a diferencia de otros derechos que se van adquiriendo durante la vida, como puede ser el derecho de asociación, de trabajo, a la información, el derecho de propiedad, etc.

- Son universales: porque abarcan a todo género humano en todo tiempo y lugar; en razón de la propia naturaleza del hombre, cualquiera que sea su condición social, cultural o económica.

Se puede decir entonces, que los derechos humanos normalmente valen por igual para un individuo de México como para una persona de Europa o de cualquier país.

- Son inalienables: porque pertenecen en forma indisoluble a la esencia misma del hombre, sin que se puedan separarse de él, por lo cual no pueden enajenarse, transferirse o transmitirse a ningún tipo de título, como ocurre con los derechos que son objeto de transacciones jurídicas.⁵

Esto quiere decir, que nuestros derechos no se pueden vender, tampoco los pueden suprimir ni cambiar, ni se debe obligar al individuo a renunciar a ellos.

5. Curso Básico de Derechos Humanos. Escuela de Derechos Humanos. Lima, Perú. 1987. pág. 9

- Son inviolables: ninguna persona o autoridad puede atentar legítimamente en contra de ellos, salvo las justas limitaciones que puedan imponerse a su ejercicio de acuerdo con las exigencias del bien común de la sociedad.

Es decir nadie puede tomarse la iniciativa de decidir su vigencia, ni dár leyes contra ellos.

- Por último también los derechos humanos son imprescritibles: porque, no caducan ni se pierden por el transcurso del tiempo, aunque un grupo o una persona se haya visto materialmente impedida de su ejercicio debido a diversas circunstancias que se puedan presentar. Es decir, aunque pasen muchos años, 20 o 50 por ejemplo siempre los tendremos, independientemente que hagamos uso de ellos.

2.3

EL ESTADO Y EL IUSNATURALISMO

Jorge Carpizo señala, que un problema de gran importancia es la naturaleza de los derechos humanos, ya que en él mismo surgen las siguientes interrogantes:⁶

1. Existen principios inmutables que conforman a los derechos humanos, o es el orden jurídico el que los crea.
2. Puede un Estado dejar a sus ciudadanos sin otorgarles o sin reconocerles sus derechos humanos.

6. La Constitución y su Defensa. Jorge Carpizo Macgregor
op. cit., pág. 136

Las interrogantes mencionadas, se basan en que existe una polémica con respecto a los derechos humanos entre dos doctrinas opuestas, la doctrina del derecho natural o iusnaturalismo por un lado, y la del positivismo jurídico o iuspositivismo, por el otro.

En esta parte se analizarán algunas de las principales ideas de ambas corrientes, que difieren en cuanto a la forma metodológica en que sostienen sus argumentos.

POLEMICA ENTRE EL DERECHO NATURAL Y EL POSITIVISMO JURIDICO

La doctrina del derecho natural sobresalió durante los siglos XVII y XVIII, se caracteriza por postular la existencia de ciertos derechos innatos al hombre cuya validez era independiente de lo dispuesto por el positivismo jurídico.

El derecho natural alcanzó su mayor expresión en esa época através de la declaración francesa de los Derechos del Hombre y Del Ciudadano, de 1789.

Sin embargo en el siglo XIX, la doctrina del derecho natural manifestó un rezago a favor del positivismo jurídico, este positivismo perduró varios años, abarcando parte del siglo XX, donde destaca la influencia de Hans Kelsen, quien rechazaba al derecho natural por no fundamentarse en un carácter científico. ⁷.

Posteriormente al término de la segunda guerra mundial, se apreció un resurgimiento de la doctrina del derecho natural, primordialmente como reacción a la consternación y el horror que causó la guerra para muchos seres humanos y las atrocidades realizadas por la Alemania Nazi y el uso de la bomba atómica, que se utilizó por primera vez contra poblaciones civiles.

7. Teoría del Derecho y Conceptos Dogmáticos.
José de Jesús Orozco. UNAM. Primera Edición 1987.
México. pág. 24

EL DERECHO NATURAL

La doctrina del derecho natural se basa en que existen ciertos principios morales y de justicia universalmente válidos, los cuales pueden ser conocidos a través de la razón humana y, en caso de que alguna ley o norma no se adecúen a tales principios universales, los mismos no podrán ser considerados como jurídicos.

El derecho natural tradicional se opone al positivismo jurídico por considerarlo imperfecto y mutable, es decir las leyes se reforman o cambian, según convenga a los gobernantes, por lo contrario el derecho natural es de carácter universal, el cual constituye según los naturalistas, el auténtico derecho.

Para la doctrina del derecho natural los llamados derechos humanos, representan una forma que tradicionalmente se denomina, "derechos naturales", cuya validez, se considera independiente de lo que disponen las normas y leyes que integran el derecho positivo.

El derecho natural manifiesta que: "los derechos humanos son inherentes a la naturaleza humana y no facultades innatas al hombre, que los tiene por el simple hecho de serlo y que existirían aún cuando, un grupo o determinada persona se haya visto materialmente impedida de su ejercicio, debido a varias circunstancias, es decir aunque pasen varios años, los derechos naturales siempre los tendrán las personas independientemente hagan uso de ellos".^{8.}

8. Ibídem, pág. 28

El derecho natural considera también, que lo único que puede hacer el positivismo jurídico, con respecto a los derechos humanos, es reconocerlos y reglamentar su ejercicio; incluso si el positivismo no lo hiciera así, no podría ser considerado como derecho.

A su vez, la doctrina naturalista coincide en defender la tesis de que, las normas jurídicas (o las leyes) jurídicas, inmorales o injustas, no son derecho válido, discrepan acerca del origen o fundamento de los principios morales y de justicia que conforman el derecho natural.

El derecho natural parte de los principios universales o una derivación de la naturaleza del cosmos, o bien la naturaleza del hombre, en particular como ser racional, según expone la doctrina naturalista.

De esta manera la misma doctrina naturalista, afirma que el derecho natural es intrínsecamente justo, es valioso por sí mismo por ser el principio natural de la libertad. Es derecho válido, esté o no reconocido por el Estado aunque careza de validez formal.

EL POSITIVISMO JURIDICO

Por otra parte, se entiende por positivismo jurídico: a aquella corriente filosófica que niega la existencia de un derecho natural. Según el positivismo jurídico, "el verdadero conocimiento, es el conocimiento científico, y éste nunca podrá otorgar validez a los juicios de valor. Para el positivismo las proposiciones del derecho natural son juicios de valor".⁹

9. Introducción al Estudio del Derecho.
Francisco J. Peniche. Editorial Porrúa. 4a edición.
México. 1979. pag. 33

El positivismo jurídico no niega la existencia de principios morales y de justicia universalmente válidos, de los que habla el derecho natural (igualdad, libertad, dignidad, etc), lo que reclama el positivismo jurídico, es que no existe conexión necesaria entre el derecho y la moral, en el sentido de que el derecho o las normas jurídicas constituyen un fenómeno social condicionado por la experiencia, razón por la cual el concepto de derecho debe estar determinado por propiedades descriptivas y no por juicios de valor como lo hace el derecho natural.

Al señalar el positivismo jurídico que no existe una conexión necesaria entre derecho y moral, se entiende la afirmación simple de que en ningún sentido es necesariamente verdad que las normas jurídicas reproducen o satisfacen ciertas exigencias de la moral, (como es pecado, matar, robar, etc), aunque de hecho suele ocurrir así.

Por estas razones la doctrina del positivismo jurídico manifiesta que es falsa la imputación que le atribuye el derecho natural, en el sentido de que ésta rechaza toda relación entre la moral y el derecho.

El positivismo jurídico se respalda en la crítica que hace Hans Kelsen a la pretensión del derecho natural, de hacer coincidir el concepto de derecho como un ideal específico de justicia, como pudiera ser la democracia o el liberalismo, como si en la definición de derecho haya participado directa o indirectamente la comunidad en su elaboración.^{10.}

10. Teoría del Derecho y Conceptos Dogmáticos.

José de Jesús Orozco. UNAM. 1987. op. cit., pág. 29

De este modo afirma Kelsen, que desde un punto de vista político-práctico los partidarios del derecho natural en general, han sido tanto conservadores como evolucionistas y revolucionarios y menciona que todos los sistemas políticos, desde el absolutismo, hasta la democracia, han sido justificados por los diversos partidarios de la doctrina del derecho natural.

Por lo tanto, la idea de un derecho natural válido en todo tiempo y lugar se ha modificado, en la vida práctica, en un derecho natural variable, según las circunstancias o según la ideología sustentante reafirma Kelsen.

En conclusión, de la polémica anterior entre ambas corrientes se puede deducir que la disputa se centra, en el método para definir el derecho como disciplina, esto es, si el concepto derecho debe estar determinado según por criterios valorativos, o bien de conformidad a propiedades descriptivas.

Es decir es un problema de la filosofía del derecho, en tanto se trata de determinar el concepto derecho, más no sólo un problema de moral.^{11.}

DERECHOS HUMANOS Y TEORIA JURIDICA

Una vez establecida la diferencia fundamental entre ambas corrientes, cabe señalar que los partidarios del positivismo jurídico no se oponen a la idea de que pueda haber ciertos derechos humanos, con las características que el derecho natural les asigna.

11. *Ibíd.*, pág. 29

Es decir, que son inherentes a la persona humana y que su existencia es independiente de su reconocimiento por el Estado, pero debe sostener la doctrina del derecho natural, que tales derechos son valores morales y no auténticos derechos jurídicamente considerados.

Además los positivistas manifiestan que los límites y jerarquías de esos derechos dependerán de su fundamentación en alguna concepción de la filosofía moral o política o incluso metafísica, pero cuyo desarrollo no representa estrictamente, una tarea de la filosofía del derecho. ^{12.}

Para el positivismo jurídico, los derechos humanos tienen un carácter primordialmente moral, y rechaza proposiciones acerca de derechos subjetivos, que no sean empíricamente verificables sobre la base de normas jurídicas positivas o científicas.

Como se mencionó, la polémica entre ambas corrientes con respecto a los derechos humanos se centra sobre la disputa de cómo se debe determinar el concepto de derecho como disciplina, si por propiedades valorativas en el caso del derecho natural o por propiedades descriptivas como lo sostiene el positivismo jurídico.

El enfoque del positivismo jurídico critica la pretensión del derecho natural, de sólo considerar al derecho como justo o moral, implicando con esto un reduccionismo que no favorece propósito alguno de carácter teórico o científico.

La doctrina del positivismo jurídico manifiesta que, los derechos humanos se tienen que reglamentar en un sistema normativo jurídico y que la cuestión relativa a la existencia de principios morales y de justicia no es lo importante a tratar.

12. Racionalismo, Empirismo e Ilustración.

Yvon Belaval. Siglo XXI. 7a edición 1984. México.
págs. 223-237

Sino mas bien, sólo se puede calificar a un sistema jurídico o a una legislación de cualquier país como justa o injusta, si previamente se reconoce la existencia independiente de dicho sistema jurídico, reafirma la corriente positivista.^{13.}

El positivismo jurídico menciona también, que los diversos sistemas normativos o leyes que han existido en la historia y son conocidos como jurídicos independientemente de su valor moral, presentan características empíricas comunes y que son relevantes para todo análisis social que realizan historiadores, abogados, sociólogos, antropólogos, politólogos, etc.

En otras palabras, la corriente positivista manifiesta que sólo podrá hablarse con propiedad de la existencia jurídica de ciertos derechos humanos siempre y cuando los mismos hayan sido establecidos por determinadas normas jurídicas o leyes, ya sea que pertenezcan a un ordenamiento nacional o se incluyan en normas, tratados, pactos o convenciones de la comunidad internacional.

En consecuencia, los derechos humanos sólo se pueden reglamentar en un sistema normativo o jurídico, concretamente en un Estado de Derecho.

13. *Ibidem*, pág. 235

CAPITULO III

3. DESARROLLO CONTEMPORANEO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Hablar de derechos humanos, implica el imperativo de hablar de un patrimonio común de la humanidad; patrimonio que significa un proceso de lucha por alcanzar la dignidad y la justicia como un ideal específico.

No es un proceso espontáneo de lucha por la causa de los derechos humanos, sino es un desarrollo histórico del hombre por superarse y este proceso se va realizando gradualmente a través de la historia.

En base a esto, en este tema se van a mencionar algunos ejemplos que ayuden a ilustrar el desarrollo contemporaneo y la lucha por alcanzar los derechos humanos en su desarrollo histórico, que ha llevado a la humanidad entera a plantearse el concepto de tales derechos.

La historia registra tres grandes momentos del pensamiento humano donde se han producido los grandes avances de nuestra civilización en esta materia. Así en el transcurso de la historia, hombres y movimientos sociales han tenido un papel decisivo en el proceso de reflexión y participación de los derechos humanos, como también han existido épocas históricas, que se resumiran a continuación: ^{1.}

1. La Constitución y su Defensa. Jorge Carpizo Macgregor.
op. cit., pág. 136

La herencia clásica: representada históricamente por el pueblo griego con sus primeras ideas de la libertad e igualdad, re - vestidas de formas divinas, expresadas en sus profetas y poetas que con su aportación y talento en sus templos y foros, constitu - yeron la cultura griega.

El imperio romano: donde es la cuna y surgimiento de la ju - risprudencia romana, inspirada por la filosofía griega. En esta cultura, el espiritualismo del derecho es elevado a normas de ca - rácter general y con ello surge el derecho romano que trascendió con los siglos al mundo y ese modelo ha influido en la conforma - ción de los actuales esquemas jurídicos.

El cristianismo: en el escenario mundial aparece el cris - tianismo con un mensaje de armonía entre los hombres y la defensa de las garantías fundamentales y de justicia social, con la conde - na a la violencia. Estas concepciones y prácticas de los primeros cristianos tuvieron un papel preponderante en los escritos de la naciente iglesia.

El renacimiento: en esta época el hombre se sitúa como cen - tro de la reflexión y de la existencia que ocupa la más acabada elaboración en la escala de la civilización renacentista. Situar y definir al hombre es la labor de las revoluciones sociales. El hom - bre aparece como la fuerza motriz de la historia. El hombre es pre - ocupación y tema de la libertad, tanto en lo religioso como en lo político. Se reconoce así la tolerancia como principio básico de convivencia política y religiosa. ^{2.}

2. Ibídem, pág. 137

3.1

GENERACIONES DE DERECHOS HUMANOS

Los derechos humanos se clasifican o tipifican para su estudio en tres generaciones, que en su momento histórico, constituyeron el papel protagonista de hombres y movimientos sociales.

PRIMERA GENERACION DE DERECHOS HUMANOS

Es a partir del siglo XVIII que empiezan a reconocerse jurídicamente los derechos humanos. Es por tanto a partir de entonces que se convirtieron formalmente obligantes para los Estados.

Este proceso de formalización jurídica está ligado a procesos intelectuales y revolucionarios, como la revolución francesa inspirada en los famosos principios de igualdad, libertad, y fraternidad, y la proclamación de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789).

Dicha proclamación manifestaba lo siguiente: "considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre, son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos, se ha resuelto exponer una declaración solemne de los derechos naturales e inalienables y sagrados del hombre, a fin de que esta declaración, teniéndola siempre presente todos los miembros del cuerpo social les recuerden sus derechos y deberes".³

3. Racionalismo, Empirismo e Ilustración.
Yvon Belaval. op. cit., pág. 224

Las tesis centrales de estos motivos están inspiradas en las más profundas ideas de Jacobo Rousseau, cuya declaración está contenida en diecisiete artículos: entre otros la afirmación de que "todos los hombres nacen libres e iguales en derecho, que los derechos naturales del hombre son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión, que la soberanía reside esencialmente en la nación, que la ley debe ser la misma para todos los hombres".

En el artículo 16 de dicha proclamación afirma que: "en toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni determinada por la separación de poderes, carece de Constitución". Este artículo elevó a nivel supremo el principio de la división de poderes, sin la cual la nación no podía ostentar una Constitución física.

La importancia de la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, es que en el pensamiento francés se refleja una moral religiosa, además de que con esta declaración los franceses se proyectaron hacia el futuro.

Por otra parte, explorando al pasado, encontramos que la primera vez que en la historia universal se produjo una declaración de derechos humanos fue, en los Estados Unidos de Norteamérica, precisamente en el siglo XVIII, se anunciaron en ese país y en forma de catálogo la primera Constitución Norteamericana, que incluyó una declaración de derechos del hombre, (Virginia. E.U. 1776) cuyo preámbulo manifestó que esos derechos eran la base y fundamento del gobierno. ⁴.

4. *Ibíd.*, pág. 225

En la declaración de la Constitución Norteamericana del Estado de Virginia se hacia referencia a lo siguiente: "todos los hombres son libres e iguales y tienen derechos como el goce de la vida, la felicidad y la seguridad y que en el pueblo reside todo el poder".

El proceso de reconocimiento de los derechos humanos de la primera generación esta íntimamente ligado al surgimiento y expansión de la burguesía que cuestionaba los privilegios de la clase feudal.

En esta primera generación se consagran los derechos civiles y políticos; a saber: el respeto al individuo, acceso democrático al poder, libertad de expresión, libertad de pensamiento, separación de poderes, garantías jurídicas y procesales para los detenidos, etc.

El respeto a estos derechos supone una actitud pasiva del Estado dirigida a respetar, a no impedir, a garantizar, no discriminar. Tiene mucho que ver con lo que en el ámbito más estrictamente económico vino a ser la idea de "dejar hacer, dejar pasar".^{5.}

SEGUNDA GENERACION DE DERECHOS HUMANOS

La segunda generación de derechos humanos cuestionaba la idea de que cuando los seres humanos han alcanzado conciencia de su dignidad, de autonomía personal, de libertad, ya no aparecen tan predispuestos a aceptar resignadamente las limitaciones que los rodean y se esfuerzan por conseguir los cambios sociales necesarios para sus condiciones de vida cada vez más dignas y justas.

5. Curso Básico de Derechos Humanos. Escuela de Derechos Humanos. Lima, Perú. op. cit., pág. 7

Se plantea la idea de ¿ qué sentido tiene hablar de igualdad si unos lo poseen todo y los más no poseen nada ?, ¿ qué libertad de elegir, opinar o expresarse tienen los marginados de la educación o quienes para subsistir tienen que laborar dieciseis horas diarias ? .

Este cuestionamiento es la base del proceso de lucha que lleva a la humanidad a la conquista de una segunda generación de derechos humanos. En este proceso se da la influencia de las ideas de Carlos Marx y el movimiento socialista internacional.

La burguesía, que había abanderado la lucha por los derechos humanos, queda a la defensiva limitada a defender sus intereses particulares confundiendo los intereses propios con los intereses de la humanidad.

El movimiento obrero se convierte así en la única fuerza social que asume y defiende los derechos humanos en una perspectiva más amplia y profunda. En su lucha, su objetivo no va a ser el cumplimiento de unos derechos finales, sino el de crear las condiciones materiales para esos derechos tengan sentido: como ocho horas de trabajo, sindicalización, mejoras salariales y condiciones de vida estables, (salud, vivienda, educación, etc).

Estos derechos de la segunda generación son también llamados derechos económicos y sociales y que han sido reconocidos paulatinamente, en las diferentes legislaciones internacionales, fruto de más de un siglo de lucha obrera y del desarrollo en esa época de las ideas socialistas de Marx, Engels y el movimiento socialista internacional. Son derechos que suponen una acción positiva del Estado orientada a la satisfacción de necesidades. ^{6.}

6. Ibíd., pág. 7

Cierto que en el desarrollo de la lucha por los derechos de la segunda generación se llegó muchas veces a despreciar los derechos que la burguesía había reivindicado, (como derecho a la propiedad por ejemplo). A pesar de todo, existe un consenso general de saber que los derechos humanos forman un todo indisoluble y que no es posible respetar unos atentando contra otros.

Otro momento histórico importante en la segunda generación de derechos humanos, es la Revolución Mexicana, que con sus radicales demandas agrarias y socioeconómicas, represento un paso decisivo en la incorporación de los derechos económicos y sociales expresados en la Constitución Mexicana de Querétaro en 1917.

Durante el largo proceso de reconocimiento de los derechos de esta segunda generación, el momento más importante está dado por la proclamación del 10 de diciembre de 1948 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos por la Asamblea General de las Naciones Unidas. ⁷.

Dicha declaración tiene como explicación inmediata, la consternación y el horror que causaron las atrocidades ocurridas en la segunda guerra mundial por la Alemania Nazi y también con el uso de la bomba atómica contra las poblaciones civiles y que puso fin a dicha guerra mundial.

Así mismo, a raíz de las convulsiones bélicas y políticas derivadas de la segunda guerra mundial, en Europa se establece el primer organismo internacional gubernamental de defensa de los derechos humanos de tipo laboral: la Organización Internacional del

7. Informe del Senado de la República. 7 de Diciembre de 1989. México. En conmemoración de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Y la Declaración Universal de los Derechos Humanos por la Asamblea General de las Naciones Unidas. pág. 32

Trabajo (OIT), con el fin de estudiar y revalorar los derechos sindicales de los trabajadores.

También, con la fundación de las Naciones Unidas se instituyó un sólido sistema internacional de organismos regionales, cuyo objetivo principal es la protección de los derechos humanos. De esta manera, el primer ejercicio de codificación del derecho internacional de los derechos humanos por parte de la Organización de las Naciones Unidas, se vio reflejado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948.

Esta Declaración Universal retusó el espíritu avanzado del derecho interno en materia de derechos humanos y se planteó la teoría internacional, de que estos derechos constituyen un cuerpo integral, indivisible e interdependiente, que comprende los derechos civiles políticos, económicos, sociales y culturales.

TERCERA GENERACION DE DERECHOS HUMANOS

Varias organizaciones no gubernamentales de varios países se plantean actualmente la lucha, defensa y promoción de los derechos de la tercera generación, non derechos generales, y estos organismos los promueven en sus países, (México, Inglaterra, Alemania, Estados Unidos, Francia, entre otros).⁸

Dentro de estos grupos se encuentran Greenpeace, que lucha a favor de la ecología y el medio ambiente, Americas Watch, que promueve la protección de los pueblos indígenas etc.

8. Idéem, pág. 32

Por consiguiente, dentro de la tercera generación de derechos humanos se retoma una visión general, es decir surgen nuevos temas a tratar dentro de dicha generación, van a ser derechos colectivos y universales que a continuación se mencionan, finalizando a la vez, el tema de las generaciones de derechos humanos. ⁹.

- Derecho a la autonomía y libre determinación de los pueblos.
- Derecho a la protección del medio ambiente.
- Derecho a la paz.
- Derecho a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad.
- Derecho a la protección y autonomía de los pueblos indígenas, etc.

9. Los Derechos Humanos de los Mexicanos.

Comisión Nacional de Derechos Humanos. op. cit., pág. 5

DESARROLLO Y EVOLUCION DE LOS DERECHOS HUMANOS

En el origen y desarrollo de algunos de los derechos humanos, a través de la historia, podemos retomar los antecedentes siguientes: 10.

- Podría establecerse que la Carta Magna Inglesa del año de 1215, es la aportación que contiene y limita el ejercicio del Rey, ordenamiento que somete al soberano, al poder público.

- Los primeros derechos humanos del continente. Declaración de Derechos de Virginia E.U. (1776). Se trata de una ley que será el inicio de la libertad individual del hombre, (libertad de conciencia, propiedad, reunión etc.). Esta declaración tuvo influencia del Contrato Social de Rousseau, y del pensamiento de Locke.

- Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) Paris, Francia. Esta declaración representa, conjuntamente con la declaración de derechos del buen pueblo de Virginia, el inicio de la era de los derechos humanos. Estos principios, muchos ellos con la misma urgencia de hace dos siglos, marcan un precedente fundamental en la independencia de la mayor parte de los países latinoamericanos. Conceptos como la : nación, la libertad, la igualdad jurídica, libertad de pensamiento y la separación de poderes fueron trascendentales.

10. Documentos y Testimonios de Cinco Siglos.

Comisión Nacional de Derechos Humanos. Colección Manuales. México. 1991. pág. 65

- Convención Sobre Asilo, (1928).

Si bien la tradición de asilo existió en las iglesias y monasterios como lugares inviolables, será hasta 1889 cuando se legisle por primera vez, en el tratado de derecho penal suscrito por: Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay. En la Habana Cuba, se instaura un derecho interamericano sobre asilo acordado en las delegaciones diplomáticas, navios de guerra, campamentos o aeronaves militares. A partir de esta fecha se convirtió en un instrumento típicamente latinoamericano.

- Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer.

La mujer tiene derecho a igual tratamiento político que el hombre, de acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos, donde se señala que toda persona tiene todos los derechos y libertades que se proclaman en esta declaración, sin distinción de sexo, raza, color etc.

En 1948 surge esta convención, con el fin de reafirmar que tanto los hombres como las mujeres tienen los mismos derechos políticos es decir, que sin importar sexo, tienen derecho al voto y ser elegidas para un puesto de elección popular.

- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).

La declaración universal surge de un mundo de cenizas. La naciente organización de las Naciones Unidas encomendó que se consideraran los derechos más fundamentales para todo ser humano. Estos derechos serán los de igualdad, libertad, seguridad, dignidad, etc

Esta declaración se inspira en la tradición jurídica de occidente y comprende los nacientes derechos sociales, culturales y económicos.

- Convención Sobre Asilo Político de la Mujer (1952).

La práctica de asilo diplomático puede considerarse como una de las tradiciones específicas de los países latinoamericanos.

No existen otros precedentes en otras regiones del mundo, de ahí que juristas estadounidenses y europeos sean recios en considerar este instrumento dentro del derecho internacional. Aún así la Conferencia Internacional sobre Asilo Político convocada por el secretario general de la Organización de las Naciones Unidas en el año de 1975, reconoció la originalidad de esta experiencia de América Latina. ^{12.}

- Convención sobre Asilo Territorial (1954).

El asilo territorial regula la aceptación de personas que llegan a las fronteras de un Estado latinoamericano, Como es la Convención de Ginebra sobre el estatuto internacional del refugiado (1952).

En esta convención se contemplan un mínimo de libertades políticas para el asilado, como es la libertad de reunión, asociación, pensamiento y expresión. Se emplea también el término de refugiado político. También se señala la situación de un solicitante de asilo que haya entrado de manera irregular a un Estado miembro de dicha convención.

12. *Ibíd.*, pág. 88

- Declaración de los Derechos del Niño (1959).

Esta declaración de los derechos del niño por parte de las Naciones Unidas, tiene como objetivo el desarrollo integral del niño. Con este instrumento los estados tendrán un elemento vinculante con instancias especiales de seguimiento y promoción de este segmento fundamental de toda sociedad. El Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF), es la organización creada por la Asamblea General de la ONU desde 1946, para responder a las necesidades de los niños del mundo.

- Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

La declaración universal de los derechos humanos del hombre de manera condensada enunciaba ya algunos derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo el empuje de las revoluciones sociales de este siglo, particularmente la revolución mexicana, con sus demandas agrarias sociales y económicas, aunado a la creciente toma de conciencia en el tema de desarrollo económico de cada país ya que en la década de los cincuentas y sesentas un número importante de naciones lograban su independencia, por lo cual se creó la necesidad de redactar un documento de validez internacional, sobre los derechos a la libre autodeterminación de los pueblos, el control de sus recursos naturales, el derecho al trabajo, a una remuneración adecuada, libertad sindical, seguridad social, a la vivienda, servicios médicos y el derecho a la educación y a la cultura.^{13.}

13. Antología. Clásicos Mexicanos de los derechos Humanos. De la Independencia a la Constitución Vigente.
C.N.D.H. México. 1991. pag. 39

- Derechos Civiles y Políticos (1966).

Buena parte de estos derechos se ubican en lo que se han llamado derechos humanos clásicos: son los derechos civiles y políticos, abolición de la tortura y el trabajo forzado, el derecho a la libertad y una regulación sobre las situaciones de detención, libertad de circulación, condición de los extranjeros, igualdad jurídica, procesos penales humanamente llevados, libertad a la privacidad, de pensamiento, de conciencia y religión, libre expresión libertad de asociación o tener una familia, nombre, tener una nacionalidad, participar y ser elegido para cargos políticos y públicos, que existan elecciones periódicas y con pleno respeto a la voluntad, y la abolición de toda forma de discriminación.

Con la adhesión y ratificación a este instrumento, el Estado adherente se compromete a informar regularmente al Comité de Derechos Humanos, la situación que guardan estos derechos y las medidas implementadas para su cumplimiento.

- Convención Americana Sobre Derechos Humanos (1969).

Conocido también como el Pacto de San José, sigue en líneas generales la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los pactos de derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales. La Convención Americana a diferencia de la Organización de las Naciones Unidas, consagra en un sólo documento todos los derechos humanos.¹⁴

Además de que establece y regula el funcionamiento de la Comisión Interamericana de derechos humanos y reafirma el derecho de asilo y prohíbe la expulsión colectiva de extranjeros.

14. *Ibíd.*, pág. 42

- Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979).

Los roles individuales presentados tanto por hombres como por mujeres en el transcurso de la historia, han fomentado que la mujer, se le excluya de varias actividades que le permitan el libre desarrollo de su personalidad, contra todo tipo de discriminación política, económica, social y cultural. Por lo cual la Convención ha impulsado que en las constituciones de todos los países se consagre el principio de igualdad, en todos los ámbitos, entre el hombre y la mujer. La máxima participación de la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre, en todos los campos, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz.

- Abolición de la Tortura (1985).

En la Organización de las Naciones Unidas se organizó una larga consulta internacional, compuesta por un grupo de expertos que lograron elaborar un texto específico tendiente a prohibir la práctica de la tortura en el mundo. Los Estados suscriptos a este instrumento informan periódicamente al Comité contra la tortura, los logros y esfuerzos que han realizado en sus respectivas legislaciones, así como las denuncias debidamente documentadas de un Estado en donde este delito no ha sido sancionado.^{15.}

15. Documentos y Testimonios de Cinco Siglos.
Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1991.
op. cit., pág. 206

- Convención Sobre el Derecho al Desarrollo (1986).

El derecho al desarrollo representa al grupo de la tercera generación de los derechos humanos. La característica de estos últimos, es que sus ámbitos de aplicación lo son tanto los individuos como los Estados. Aunque los derechos humanos son indivisibles, la división que se ha hecho corresponde al énfasis que ciertos derechos han tenido en el transcurso de la historia. El derecho a la paz, a la protección del medio ambiente, a la salud y educación, etc, son otros ámbitos de los llamados derechos de una de las últimas Asambleas Generales de las Naciones Unidas, el 4 de diciembre de 1986.

En esta convención los Estados acordaron adoptar en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del Derecho al Desarrollo y garantizar entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso de recursos básicos, a la educación al empleo, y la justa distribución del ingreso.

También deberán adoptar medidas eficaces para lograr que la mujer participe activamente en el proceso de desarrollo, y realizar reformas económicas y sociales adecuadas con el objeto de erradicar injusticias.

De esta manera en este tema del desarrollo y evolución de los derechos humanos, se expusieron algunos ejemplos importantes que debido a su momento tuvieron resonancia mundial, la parte de México se verá en otro tema que trata del desarrollo y evolución de los derechos humanos en México y su proceso legislativo.

Por otra parte, existen organismos de derechos humanos no gubernamentales (ONGs), tanto nacionales como internacionales, su aparición y desarrollo se analizará a continuación.

3.2 LOS ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES Y LOS DERECHOS HUMANOS

Existen varios grupos independientes que promueven la defensa y protección de los derechos humanos, tanto a nivel nacional como en el plano internacional. La labor que realizan en la actualidad estos grupos conocidos como Organizaciones no Gubernamentales por los Derechos Humanos (ONG's), es muy diversa.

En este sentido, la manera de definir a dichos organismos es la siguiente: Concepto de ONG's. "pueden ser definidas como la expresión concreta del esfuerzo desarrollado por personas independientes abocadas a impulsar procesos de agrupación social que tiendan a mejorar condiciones de vida en los sectores mayoritarios con criterios de participación, autonomía y recreación democrática de la sociedad".¹⁶

Así pues, los ONG's de derechos humanos deben ser ubicados de manera específica, así se podría estructurar una definición propia al designarlas como? aquellas agrupaciones de la sociedad civil cuya labor es independiente de la influencia gubernamental (directa o indirecta). Su objetivo está centrado en la promoción y defensa de los derechos humanos, en cualesquiera de sus manifestaciones.

16. El Papel de las Organizaciones No-Gubernamentales y los Derechos Humanos. En el Periódico el Día. 9 de Noviembre de 1989. pág. 24

A fin de colaborar en la consecución de su vigencia real y permanente respeto, los requisitos que de manera general deben encontrarse en un ONGÁ nacional o internacional, son los siguientes: 17.

a) Que su condición y organización interna debe ser democrática y pluralista; es condición indispensable que no responda a intereses, gubernamentales, políticos y partidistas.

b) Debe buscar permanentemente el dialogo con el gobierno, con otros organismos no gubernamentales a fines con los derechos humanos, con la oposición y con sectores independientes.

c) Quienes lo integran y muy especialmente quienes los dirigen, deben estar convencidos de la justeza de la lucha por alcanzar los objetivos trazados. Su trabajo debe ser limpio y objetivo, con una elevada vocación de servicio y entrega a la causa de los derechos humanos.

d) Los Organismos no Gubernamentales en derechos humanos, deben ser autónomos política y económicamente sus fondos deben de provenir por donaciones, contribuciones, promociones, por organismos públicos o privados y por particulares.

17. *Ibíd.*, pág. 24.

ORIGENES DE LOS ONGÁ - DERECHOS HUMANOS

Señalando que sin ser una regla general, existe la tendencia a considerar el nacimiento de los Organismos no gubernamentales en derechos humanos (ONGÁ) en América Latina. No obstante haber jugado un importante papel, fundamentalmente en relación al aporte práctico dentro del cual destaca el sacrificio de valiosas vidas, las organizaciones humanitarias de América Latina se encuentran precedidas por algunas organizaciones de Europa.^{18.}

Entre los organismos fundados en Europa se encuentran: la Comisión Internacional de Juristas (CIJ), sus orígenes se remontan al año de 1952, en el contexto histórico de la guerra fría. En sus inicios dicha organización condenaba a los países socialistas, por lo tanto la Comisión Internacional de Juristas se utilizó en su momento, como un instrumento político. Posteriormente definió su concepción del Estado de Derecho, para promover su vigencia bajo cualquier forma de organización social, incluyendo en su ámbito a los países del tercer mundo.

18. Los Derechos Humanos y las Organizaciones no Gubernamentales. (ONGÁ). Alejandro Artucio. Revistas de IELSUR. No. 2 Julio de 1988. Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay. Montevideo Uruguay. Pág. 22

Otro de los organismos creados en Europa es Amnistía Internacional (AI), creada en el año de 1961. Amnistía Internacional es una organización independiente y mundial y como tal juega un papel muy importante en la protección de los derechos humanos. Los presos de conciencia, son el centro de todas las actividades de la organización.¹⁹

También pueden ser mencionados otros ONGs importantes fuera de la región latinoamericana, como son: la Federación Internacional de Derechos Humanos, Helsinki Watch, El Lawyers Committee for Human Rights, la Asociación pro Derechos Humanos de España, Human Rights Internet, y American Watch.

En un interesante estudio sobre los Organismos no Gubernamentales en Centroamérica, se señalan las circunstancias que provocaron el surgimiento de los ONGs en la región. Se señalan aspectos internos y externos para la gestación de dicho fenómeno.

FACTORES INTERNOS

- a) Insuficiencia y crisis del Estado de Derecho y de la democracia representativa.
- b) Estructura social y económica que dificultad la consolidación de los derechos humanos.
- c) Enfrentamiento y violencia institucionalizada.
- d) Represión sistémica y generalizada contra los derechos humanos.

19. *Ibíd.*, pág. 22

FACTORES EXTERNOS

a) Los derechos humanos como el gran tema de la segunda mitad del siglo XX.

b) Algunos hechos políticos acaecidos en algunos países o regiones que han ejercido considerablemente influencia en la consolidación de la ideología de los derechos humanos, en un mundo en donde la velocidad de la información es cada vez mayor y la opinión pública internacional ejerce una importante presión sobre el poder político.

c) La aparición de nuevos actores en el campo de los derechos humanos, tanto a escala mundial como en el plano nacional.

Para efectos de estos análisis mencionados, cabe resaltar que, en algunos casos, para el nacimiento de un determinado ONG de derechos humanos, pueden tomarse en cuenta todos los factores que han sido mencionados; en otros casos, solamente algunos de ellos, han incidido en la formación de organismos.²⁰

Para los demás países de la región latinoamericana y concretamente los sudamericanos como Chile, Uruguay, Argentina y Paraguay, principalmente, los puntos mencionados antes se pueden trasplantar a estas naciones, tanto en factores internos y externos debido a que la aparición de diversas dictaduras militares en los años sesentas principalmente y a principios de los setentas. Como la dictadura de Stronasser en el Uruguay, Pinochet en Chile, el Peronismo en Argentina por mencionar algunos. Además el surgimiento de movimientos revolucionarios y guerrilleros en Perú y Uruguay.

²⁰. El Movimiento por los Derechos Humanos en Centroamérica. Julio Rodríguez. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (IIDH), San José Costa Rica. 1983.
pág. 17

También en los años sesentas, existen diversos problemas mundiales y movimientos sociales que provocan el surgimiento de organizaciones civiles y movimientos "espontaneos", que luchan en contra de las guerras de Vietnam, Corea y Campuchea.

En Europa en esos mismos años, existen movimientos en contra del racismo y el apartheid, dirigidos hacia la nación sudafricana, en el Continente Africano.

Además de grupos antinucleares en favor de la paz, en los países de Europa Occidental, y en los E.U. de Norteamérica. Todo esto tomado como referente dentro de un contexto histórico mundial

TIPOS DE ONGS DE DERECHOS HUMANOS

El doctor Juan E. Méndez, miembro de Americas Watch,²¹ cuando trata de conceptualizar a las ONGs de derechos humanos; se refiere casi exclusivamente a un tipo de ONGs:

A las entidades privadas sin fines de lucro de composición más o menos trasnacional, que gozan de algún "status" consultivo en relación con los organismos intergubernamentales, especialmente las Naciones Unidas.

De lo anterior se derivan tres tipos de ONGs en derechos humanos.

a) Aquellos organismos cuyo trabajo se encuentra basado en el área geográfica donde trabajan. Estos podrán ser de carácter trasnacional (similares a los mencionados por el doctor Méndez), siendo el mejor ejemplo de ellos el caso de Amnistía Internacional (AI), fundada en 1961, AI se define como una organización independiente y mundial.

21. Americas Watch, es una organización no gubernamental de los E.U. de Norteamérica, reconocida internacionalmente, que promueve la protección de los derechos humanos.

b) Existen otros organismos no gubernamentales que han definido su área geográfica. Entre éstas se encuentran aquellas de carácter regional por ejemplo: la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica, la (CODEHUCA).

c) Un tercer tipo, son los de carácter nacional como: Socorro Jurídico de el Salvador, el Comite para la Defensa de los Derechos Humanos de Honduras, o la Academia Mexicana de los Derechos Humanos, por tomar algunos ejemplos.

Una segunda clasificación de ONGs podría darse a partir de su mandato. Este puede establecerse en base a tres criterios. ²².

1) Por el tipo de acción que desarrollan: En este ámbito se pueden ubicar a aquellas instituciones dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos. Dentro de la promoción podemos encontrar múltiples formas para ejercer la : educación, la investigación, el análisis, la difusión, etc.

2) Por el tipo de derechos que trabajan: No existe ninguna ONG que tenga la capacidad de ocuparse de todos los derechos contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En mayor o menor medida todos los organismos restringen su campo de acción o su mandato, algunos explícitamente y otros en la práctica.

22. El Rol de las Organizaciones no Gubernamentales. (ONGs)
 Juan B. Mendez. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos (26 de agosto al 6 de septiembre de 1985).
 San José, de Costa Rica. pág. 18

Sin desestimar su importancia de uno y otro derecho, las ONGs, se ven precisadas a determinar qué tipo de derechos van a ser objeto de su criterio. Así podrán optar con base en la tradicional clasificación de estos: por los Civiles y Políticos, los Económicos y Culturales o los llamados nuevos derechos de la tercera generación, por ejemplo aquellas ONGs que se dedican a la defensa del derecho a la vida, a favor de la ecología y el ambiente, a la paz, al desarme, al cuidado del patrimonio universal de la humanidad, entre otros.

Por último, un tercer tipo de ONGs es el:

3) Por el tipo de población que atienden: Algunas instituciones humanitarias independientes han hecho esfuerzos para determinar su mandato con base en la población que atienden, a la cual esta dirigida su labor.

Como es el caso de Amnistía Internacional, que señala a los presos como el centro de todas sus actividades. Su mandato es claro, obtener la liberación inmediata incondicional de todos los presos de conciencia, asegurar juicios imparciales y expeditos para los presos políticos: abolir la tortura y las ejecuciones entre otros aspectos. 23.

Por lo tanto, uno de estos tipos o las posibles combinaciones de los mismos, podrán acercarnos al conocimiento de las ONGs de derechos humanos.

En México existen aproximadamente 300 ONGs, de 175 estudios, 95 se crearon en sólo cuatro años (1990-1994). En el mundo existían en los años (1990-1991), aproximadamente 119 ONGs. 24.

23. Amnistía Internacional. Publicación de Amnistía Internacional. Sección Mexicana, 1990. pág. 2

24. Informe Anual de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. (mayo 1994- mayo 1995). Periódico la Jornada. 8 de junio de 1995. pág. 43

3.3 DESARROLLO Y EVOLUCION DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO Y PROCESO LEGISLATIVO.

En el desarrollo y evolución de los derechos humanos en México, podemos retomar antecedentes desde el primer intento de creación de un Ombudsman en nuestro país en el año de 1847, en algunos tratados y convenciones, así como en la creación de Procuradurías defensoras y promotoras de dichos derechos en varios estados del país, incluyendo las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.^{25.}

DEFENSORIA DE LOS POBRES DE 1847

Con objeto de procurar la defensa de los derechos humanos en México, aparece esta institución a nivel local, cuya finalidad es la de promover el respeto a las personas desprotegidas ante cualquier exceso y despojo agrario, vejación y maltrato a indígenas. Los procuradores de poderes, bajo esta ley, tenían la obligación de exigir a las autoridades competentes, que las personas bajo su protección fueran atendidas de acuerdo al derecho y tomando en cuenta su situación de desventajas. Este es el primer intento en México, de una figura semejante al Ombudsman sueco.

CONVENCION SOBRE ASILO POLITICO (1933)

En esta convención, y las reservas expresadas por el gobierno de México, se da en 1933 el primer antecedente importante en la política de asilo para refugiados y perseguidos políticos. Desde ese tiempo se puede decir, que en México se inicia una tradicional política de asilo, que se acostumbra a dar a refugiados políticos que la soliciten.

25. Antología. Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos. De la Independencia a la Constitución Vigente.
C.N.D.H. México. 1991. op. cit., pág. 17

LA DIRECCION PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE NUEVO LEON

El 23 de diciembre de 1978 el doctor Pedro Zorrilla Marti -
nez entonces gobernador del estado de Nuevo Leon, presentó un pro-
yecto de ley a fin de instituir una Dirección para la Defensa de
los Derechos Humanos.

El propósito de dicha institución fue proteger los dere -
chos consagrados en las constituciones federal y local, así como
recibir e investigar reclamaciones presentadas por la población
en contra de las autoridades administrativas (municipales, estata
les o federales).

La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, in -
formaría al público de sus actividades. En esta iniciativa la Di -
rección esta facultada para elevar, ante el poder legislativo ee -
tatal propuestas legislativas.

Este proyecto fue aprobado por la legislatura local el 30
de diciembre siguiente, promulgado el mismo día y publicado el 3
de enero de 1979; igual suerte corrió la ley que establece las ba -
ses, resumidas anteriormente, para la defensa de los derechos hu -
manos de dicho estado. ^{26.}

EL PROCURADOR DE VECINOS DEL MUNICIPIO DE COLIMA

El 21 de noviembre de 1983, el Cabildo del municipio de
Colima expidió un acuerdo tendiente a establecer un Ombudaman lo -
cal al que se denominó "Procurador de Vecinos". Su misión consis -
tía en recibir e investigar las reclamaciones y propuestas del
pueblo frente a las autoridades administrativas municipales.

26. Documentos y Testimonios de Cinco Siglos.
Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1991.
op. cit., pág. 168

El Procurador de los Vecinos es designado por el Cabildo a propuesta del gobierno municipal. Este representante social rinde anualmente un informe de actividades ante el Cabildo.

En dicho informe se puede incluir como sugerencias reformas administrativas que se consideren pertinentes. La legislatura local reconoció e incorporó dicha figura en los artículos 94 y 95 de la Ley Orgánica Municipal del estado de Colima, publicada oficialmente el 8 de diciembre de 1984.

LA DEFENSORIA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS

Esta institución se originó a partir de un proyecto legislativo que el Rector en turno doctor Jorge Carpizo M. presentó ante el Consejo Universitario en mayo de 1985.

La Defensoría de los Derechos Universitarios es un órgano de carácter independiente que tiene por finalidad esencial recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de miembros del personal académico de la UNAM, por la afectación de los derechos que les otorga la legislación universitaria.

La Defensoría de los Derechos Universitarios, realiza las investigaciones necesarias, ya sea a petición de parte o de oficio y propone en su caso, soluciones a las autoridades de la propia Universidad. (artículo primero del estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios).

Este órgano está regido por un estatuto (expedido en mayo de 1985) y por su respectivo reglamento (en vigor a partir del 12 de agosto de 1986). ^{27.}

27. Origen y Devenir del Ombudsman.

¿Una Institución Encomiable? Sonia Venegas Alvarez.
UNAM. México. 1988. pág. 113

LA PROCURADURIA PARA LA DEFENSA DEL INDIGENA DEL
ESTADO DE OAXACA (1986)

La creación de esta Procuraduría es quizá la primera en su género, pues es la coronación de un esfuerzo legislativo para la defensa de los indígenas, en un estado conformado por más de un millón y medio de personas pertenecientes a distintos pueblos del estado de Oaxaca. La creación de dicha Procuraduría, se dió en momentos tendientes a valorar a las instituciones de derechos humanos y formas culturales de los indígenas mexicanos.

LA PROCURADURIA SOCIAL DE LA MONTANA DEL ESTADO
DE GUERRERO (1987)

Impulsar el crecimiento de la población indígena en el estado de Guerrero, su protección jurídica y capacidad de plena producción, son los objetivos de esta Procuraduría que llega en un momento clave, tanto para la entidad de donde surge como también un precedente rico en experiencias, precisamente cuando todo lo relacionado con el indígena toma, día a día, un giro histórico en las relaciones de la sociedad y el Estado mexicano con las culturas indígenas.

Con esta institución los municipios densamente poblados por los indígenas, así como también ahí donde estos últimos reclaman ayuda, el mandato de la Procuraduría Social de la Montaña les permitirá encontrar una instancia segura y especializada. 28.

28. Documentos y Testimonios de Cinco Siglos.
Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1991.
op. cit., pág. 210

PROCURADURIA DE PROTECCION CIUDADANA DEL ESTADO DE
AGUASCALIENTES (1988)

Esta institución se enmarca en las instancias mediadoras entre Estado y Sociedad Civil. Su concepción jurídica se asemeja en parte a la institución del Ombudsman de Suecia, que literalmente significa (defensor del pueblo). Con la Procuraduría de Protección Ciudadana, el estado de Aguascalientes se enriquece con este tipo de figuras, que desde 1847 han aparecido en México.

LA DIRECCION GENERAL DE DERECHOS HUMANOS DE LA
SECRETARIA DE GOBERNACION (1988)

El surgimiento dinámico de una cultura de derechos humanos que se da por estas fechas e impulsada por la Sociedad Civil, motivo a la Secretaría de Gobernación a crear el 2 de diciembre de 1988, la Dirección General de Derechos Humanos. Esta institución del gobierno federal puede considerarse como el antecedente inmediato de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Además la Dirección General de Derechos Humanos se encargó en su momento de la promoción, defensa y salvaguarda de los derechos humanos en lo particular y en lo general. 29.

COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS (1989)

En el renacer de la cultura de los derechos humanos, entre el Estado y la Sociedad Civil, la creación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, introduce la participación de los grupos sociales, culturales, económicos, políticos, organizados de esa entidad federativa. Esta Comisión tiene atribuciones de seguimiento, recibir quejas, concientizar e informar semestralmente de sus actividades, en general.

29. Los Derechos Humanos de los Mexicanos.
Comisión Nacional de Derechos Humanos. Serie Folletos.
México. 1990. pág. 3

PROCURADURIA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
(1989)

La ciudad de México es una de las metrópolis más pobladas del mundo. El hecho de que en ella se concentren alrededor de 23 millones de habitantes aproximadamente, ha provocado que las demandas ciudadanas se manifiesten en la necesidad de contar con una institución que facilite los procedimientos formales y administrativos que requieren miles de ciudadanos contra actos de autoridad y prestación de servicios públicos.

Con la aparición de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, se viene a reforzar las relaciones de mediación de demandas y posibles conflictos que se deriven entre el gobierno y la sociedad civil.

COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (1990)

Por decreto del Presidente Carlos Salinas de Gortari, el 5 de junio de 1990, se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), al principio como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Posteriormente la CNDH, es elevada a rango constitucional y una ley que le aseguro su autonomía como un órgano descentralizado, con la adición constitucional al artículo 102, con un apartado "B". Dicha ley le va a otorgar a la CNDH, personalidad jurídica propia y patrimonios propios.

De esta manera surge en México por primera vez, una institución a nivel nacional que se va a encargar de la protección, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos, como veremos a continuación en el siguiente capítulo, que trata de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

30. Diario Oficial de la Federación. Miércoles 6 de Junio de 1990. pág. 3

CAPITULO IV

4. LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en junio de 1990, se puede decir que se inicia a su vez una nueva etapa en las políticas públicas gubernamentales sobre los derechos humanos en México.

Por esta razón la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), es muy reciente en el ámbito del derecho mexicano, debido a que fue creada en dicho año. Antes de esa fecha no existía un organismo protector de los derechos humanos a nivel nacional y por lo tanto extraño a nuestra tradición jurídica. Por lo contrario, en otros países como en Suecia este tipo de instituciones tiene ya bastante tiempo, concretamente desde 1809, con la creación del Ombudsman que significa (Defensor del Pueblo).

El Ombudsman de Suecia, es una figura universal reconocida internacionalmente ya que posee una amplia experiencia en la protección de los derechos humanos. Dicha figura se ha extendido de manera similar en numerosos ordenamientos jurídicos de varios países (Canadá, España, Inglaterra, Francia, etc). y que a medida que se conoció y divulgó, se inició su implantación de manera gradual en los ordenamientos jurídicos de México con una estructura similar a la del Ombudsman de Suecia.^{1.}

1. Origen y Devenir del Ombudsman.

¿ Una Institución Encomiable ? . Sonia Venegas Alvarez
UNAM. México. op. cit., pág. 31

De esta manera, la Comisión Nacional surge como respuesta a la demanda creciente de organismos de la sociedad civil, que están a favor de una mayor protección de los derechos humanos, así como un reclamo general de la sociedad, de que se adecuen los marcos legales de justicia de acuerdo a la actual realidad del país. Además de que la creación de dicha CNDH, fue también un proyecto de gobierno del Expresidente Carlos Salinas de Gortari, como lo manifiesta en el Plan Nacional de Desarrollo.²

"En este contexto el Estado asegurará el pleno respeto a los derechos humanos enmarcados en nuestra Constitución. Para ello el Gobierno de la República ha tomado la determinación de crear instancias apropiadas para atender las demandas de los individuos y de los grupos sociales más expuestos al atropello de sus derechos esenciales, e impulsar una mayor conciencia de los límites del poder de la autoridad y de la dignidad inviolable del ser humano".

En el proyecto del Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari se manifestaba también que " El respeto a las garantías individuales y la satisfacción de los derechos sociales y políticos son condiciones necesarias para el ejercicio pleno de la soberanía, la confianza en el orden jurídico y la certeza honestidad en la impartición de justicia".

2. Plan Nacional de Desarrollo. (1989-1994)
Secretaría de Programación y Presupuesto. México.
1989. pág. 42

4.1 ANTECEDENTES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Como se menciona anteriormente, en México los antecedentes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se pueden encontrar en el siglo pasado, concretamente con la creación por Ponciano Arriaga de la "Defensoría de los Pobres", de fecha de 16 de abril de 1847, y cuyo objetivo era según el tenor literal del discurso que lo funda:

"Defenderlos de las injusticias, atropellamientos y excesos que contra ellos se cometen, por parte de algunas autoridades o algunos agentes públicos".

Pero no sólo eso sino, principalmente "mejorar la desgracia y miserable condición de nuestro pueblo, atender la modificación y reforma de sus costumbres, y promover cuanto favorezca a su ilustración y su condición de humanos".³

Posteriormente en fechas más recientes, el interés por la creación de organismos protectores de derechos humanos no manifiesta en México, con la creación de diversos organismos similares que poseen las características del Ombudsman de Suecia, esto se logró en sus inicios a nivel estatal.

En el año de 1978 se crea la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en el estado de Nuevo León, después en el municipio de Colima se crea el Procurador de Vecinos, posteriormente en la Universidad Nacional Autónoma de México se crea en 1985 la Defensoría de los Derechos Universitarios.

3. Documentos y Testimonios de Cinco Siglos.
Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1991.
op. cit., pág. 38

Es a partir de esas fechas cuando empiezan a surgir un número mayor de organismos protectores de derechos humanos en el ámbito mexicano. Como la Procuraduría para la Defensa del Indígena del estado de Oaxaca en 1986, la Procuraduría Social de la Montaña del estado de Guerrero en 1987, la Procuraduría de Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes en 1988, la Comisión de Derechos Humanos del estado de Morelos en 1989, que tuvo el honor de ser la primera Comisión estatal de derechos humanos.

De esta manera llegando hasta el año de 1990, aparece en el ámbito nacional, la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Esto es importante porque por decreto presidencial se crea dicha Comisión, al principio como un órgano desconcentrado que dependía de la Secretaría de Gobernación.

Se dice que fue anticonstitucional la forma en que fue creada la CNDH porque el decreto que creó a dicha Comisión establecía que tanto el titular de la Comisión, como el Consejo que la integraba, cuerpo Colegiado de Examen y de opinión que proponía consejos al titular de la Comisión eran nombrados por el Ejecutivo Federal, (y de hecho sigue así).⁴

En otros países como en Suecia, se ha establecido que sea el Parlamento sueco el que designe al Ombudsman, es decir un órgano legislativo debe crear dichas instituciones para asegurarles una completa autonomía política y jurídica.

Se empezó a surgir una polémica entre la voz pública, la sociedad civil, grupos de organizaciones no gubernamentales en derechos humanos, escritores, politólogos, medios de comunicación, partidos políticos, etc, para que se le dotara de esa autonomía.

4. Diario Oficial de la Federación, Miércoles 6 de Junio de 1990. op. cit., pág. 3

Por la razón de su autonomía, era indudable que se requerían cambios en la estructura de la Comisión Nacional. Fue necesario dotarla de nuevas atribuciones, pero sin desvirtuar su carácter de una institución promotora y defensora de los derechos humanos.

El tema de su independencia y su completa autonomía del poder Ejecutivo Federal, fue muy delicado y polémico y se trató en las dos Cámaras del H. Congreso de la Unión en las que participaron los partidos políticos representados en ellas. Con esto se logró que el Gobierno de la República realizara pasos adicionales para institucionalizar a la Comisión Nacional y fortalecer en parte la autonomía de dicha institución.

De esta manera, en su tercer informe de gobierno pronunciado el 1 de noviembre de 1991, el Expresidente Carlos Salinas de Gortari propuso elevar a rango constitucional a la CNDH.

Posteriormente en la iniciativa de reformas a la Constitución Política de México, enviada al H. Congreso de la Unión, Salinas de Gortari manifestaba que la Comisión Nacional debería quedar como un órgano establecido por el propio Congreso de la Unión:

En la iniciativa de ley, la propuesta de reforma constitucional por parte de Carlos Salinas, fue la siguiente:

1.- Que los organismos protectores de derechos humanos quedaran insertados en el artículo 102 de la Constitución, el cual estaría dividido en dos apartados:

5. La República. Periódico. Órgano de Difusión del Partido Revolucionario Institucional. México. 25 de Noviembre. de 1991. pág. 13

Apartado A. Este apartado recoge los principios que se que se refieren a la organización y atribuciones del Ministerio Público Federal.

Apartado B. En este apartado se establece la existencia de un organismo de los derechos humanos, estructurado a partir de una ley que expedira el H. Congreso de la Unión y, se facultad a las legislaturas estatales para crear organismos equivalentes a nivel local.

De esta manera, al modificarse el artículo 102 constitucional, al adicionarle un apartado "B" quedo de la siguiente forma :

Artículo unico.- El artículo 102 de la Constitución Política de México pasa a ser apartado A del propio artículo y se adiciona a éste un apartado B.

A. La ley organizara el Ministerio Público de la Federación

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularan recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. ^{6.}

6. Diario Oficial de la Federación. 28 de Enero de 1992.
pág. 2

Así pues, al institucionalizar a la Comisión Nacional, insertandola en la Constitución Política de México, se modificó también su carácter normativo y legal, esto representó a su vez cambios en su esfera de competencia como veremos más adelante.

Para terminar con los antecedentes de la Comisión Nacional, también hay que mencionar la creación de la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del estado de Baja California en 1991. Dicha Procuraduría, se asemeja a la CNDH, su titular es designado por el Congreso Local, al cual se le informa de todas las actividades realizadas en el año de su ejercicio de su actuación.

La Procuraduría del estado de Baja California, consta de un Consejo Consultivo integrado por siete personas de reconocido prestigio entre la sociedad. Además realiza una atención particular a la difusión de sus actividades.

Por último, después de la reforma constitucional al artículo 102 con la adición de un apartado B. Y que este mismo apartado estableció la creación por parte del H. Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados, de un organismo nacional de derechos humanos y de organismos equivalentes a nivel estatal, respectivamente. Como resultado de dicha reforma constitucional, una de las últimas Comisiones creadas fue la: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), en 1993, con el fin de promover la protección de los derechos humanos de los habitantes del Distrito Federal, cuando estos son violados por autoridades públicas de dicha metrópoli.^{7.}

7. La Jornada, Periódico. 30 de Septiembre de 1993.
pág. 43.

4.2 CARACTERÍSTICAS DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Una vez expuestos los antecedentes de como surge o se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ahora si podemos definir la en base a su ley que se expidió posteriormente en el mes de junio de 1992 en los términos establecidos por el apartado B del artículo 102 constitucional: 8.

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

a su vez, en base a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se enumeraran una serie de características que posee la institución:

1) El nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, será hecho por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, por el H. Congreso de la Unión (la Comisión Permanente).

2) El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos debe ser apolítico, es decir debe ser una persona alejada de cualquier partido político o ideología y debe entregarse por completo a la causa de los derechos humanos. Además de que durante el desempeño de su gestión no podrá ocupar ningún otro cargo público.

8. Diario Oficial de la Federación. 26 de Junio de 1992
pág. 1

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

3) La Comisión Nacional de Derechos Humanos, es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonios propios. Por lo tanto posee autonomía orgánica, técnica y financiera.

4) La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, establece que, el gobierno federal debe proporcionarle los recursos financieros y materiales para su debido funcionamiento. La CNDH por lo tanto debe elaborar su anteproyecto anual de presupuesto y presentarlo directamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

5) El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos durará en sus funciones, por un periodo de cuatro años y podrá ser designado exclusivamente para un segundo periodo. 9.

6) El Presidente de la CNDH sólo podrá ser destituido de su cargo, y en su caso, sujeto a responsabilidad, sólo por las causas y procedimientos establecidos por el título cuarto de la Constitución Política de México (negligencia, incapacidad, cuando incurran en actos en perjuicio de los intereses públicos).

7) El Presidente de la CNDH para desempeñar su cargo, además de poseer una completa autonomía, también debe merecer de toda la confianza de la sociedad civil y por supuesto del Ejecutivo Federal y del Senado de la República.

8) Otra característica importante es que, el sistema de organismos protectores de derechos humanos en México es muy completa porque aparte de existir una Comisión de Derechos Humanos a nivel

9. Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México. (Análisis Jurídico de la Ley de la CNDH). Emilio Rabasa Gamboa. CNDH. México. 1992. pág. 3

nacional, cada estado de la República por ley debe tener una Comisión estatal de Derechos Humanos, además de que en el Distrito Federal se encuentra la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

9) Por lo tanto los organismos protectores de derechos humanos en México, supervisan en sus respectivos niveles (federal, estatal y municipal), a las dependencias públicas y a los funcionarios públicos que las integran.

10) La Comisión Nacional de Derechos Humanos, puede actuar a petición de la parte interesada y tiene facultad de requerir información al organismo o dependencia que se le solicite.

11) En lo que toca a las resoluciones o fallos al término de las investigaciones, la Comisión Nacional de Derechos Humanos puede acusar públicamente o por medio de sus informes anuales que presenta al Presidente de la República y al H. Congreso de la Unión y opinión pública en general, a cualquier funcionario público a nivel federal, estatal y municipal, que haya lesionado los derechos humanos de algún ciudadano o grupos de ciudadanos, siempre y cuando dichos derechos sean comprobados.

12) Por último, otra característica importante es que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es un organismo establecido por el H. Congreso de la Unión, y por lo tanto posee rango constitucional.^{10.}

10. *Ibíd.*, pag. 41

FUNCIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS
HUMANOS

Las funciones esenciales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos son las de recibir e investigar las quejas o denuncias de presuntas violaciones a los derechos humanos de los ciudadanos mexicanos y aquellos extranjeros que se encuentren en el país, en los términos establecidos por el apartado "B" del artículo 102 constitucional.^{11.}

Esto se cumple de la siguiente manera:

- 1) Recibir quejas de presuntas violaciones a los derechos humanos.
- 2) Conocer e investigar, a petición de parte, esas presuntas violaciones a los derechos humanos, siempre y cuando las quejas sean de actos cometidos por autoridades públicas de carácter federal, o sean quejas de particulares con la complicidad de algún servidor público o autoridad, o bien, cuando estos últimos se niegan a ejercer atribuciones que legalmente les correspondan en relación de ilícitos en perjuicio de ciudadanos.

Otra de las funciones de la CNDH, es la de formular recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en base al artículo 102 constitucional.

También otra función importante de la CNDH, es la de conciliación o intermediadora de buenos oficios entre los quejosos y las autoridades públicas implicadas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto, cuando la naturaleza lo permita.

11. *Ibidem*, pag. 44

Para ejemplificar el procedimiento que sigue la Comisión Nacional de Derechos Humanos al recibir quejas se enumerara lo siguiente:

- 1) Recepción de la queja.
- 2) Comunicación y petición de informes a la autoridad presuntamente responsable.
- 3) Investigación de las pruebas de ambas partes.
- 4) Proyecto de recomendación o en su caso, acuerdo de no responsabilidad por parte de la CNDH.
- 5) Aprobación por parte del Presidente de la CNDH.
- 6) Aprobada la recomendación, deberá enviarse al funcionario público acusado, quién tiene 15 días para responder si la acepta o no, y otros 15 días para ofrecer pruebas en caso que la acepte.

Si el funcionario público es culpable, la CNDH tiene la facultad de enviarle una recomendación pública autónoma y sin carácter imperativo. Esto implica que las sanciones que puede sugerir la CNDH en sus recomendaciones son de tres tipos:

- 1) administrativas por actos u omisiones, específicamente durante la investigación.
- 2) Amonestación pública por conducto del titular de la dependencia.
- 3) Penal y administrativa, cuando ésta llegue a configurar un delito. La CNDH, puede denunciar al funcionario público. Sin embargo al no ser recomendaciones coercitivas las de la CNDH, casi no se llegan a dar estos casos.^{12.}

12. *Ibidem*, pág. 57.

En caso de que el funcionario público no se le comprueben las acusaciones imputadas, la CNDH emite un acuerdo de no responsabilidad, el cual es público. Esto consiste en que la CNDH, por conducto de su titular, puede declinar su competencia en un caso determinado, cuando así lo considere conveniente para preservar la autonomía y autoridad moral de la institución (previa consulta del Consejo que integra la CNDH).

Por otra parte, otra función que realiza la CNDH, es la de presentar anualmente un informe de labores ante el Presidente de la República y el H. Congreso de la Unión, así como a la opinión pública en general. Esto es importante ya que el informe tiene un impacto político y social muy trascendente, a la vez que reúne todas las actividades realizadas por la CNDH en el transcurso del año.

También la CNDH, publica un informe especial, que es diferente al informe anual. Este informe especial se publica cuando persisten actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades y servidores públicos que deban intervenir o colaborar en las investigaciones de la CNDH.

Otra función que realiza la CNDH, es la de proponer al Ejecutivo Federal la suscripción de convenios o acuerdos nacionales o internacionales en materia de derechos humanos. Además la CNDH, debe celebrar en los términos de su propia ley, acuerdos bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los derechos humanos, así como con instituciones y grupos no gubernamentales, además con asociaciones culturales.^{13.}

13. Evolución Normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. José López Chavarría. C.N.D.H. México. 1993
pág. 17

También la función de la CNDH, es la de conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos en las Entidades Federativas, en base al artículo 102, apartado "B" de la Constitución Política de México.

Así mismo la CNDH, debe conocer y decidir en última instancia de las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos de los estados, por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales.

Por otra parte la CNDH, tiene la función de proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la CNDH sean en beneficio de una mejor protección a los derechos humanos.¹⁴

También la CNDH, tiene el deber de promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional. Además la Comisión Nacional de Derechos Humanos debe expedir su propio reglamento interno y la de elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos.

14. *Ibidem*, pág. 20

Por lo tanto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, además de realizar las funciones antes mencionadas relativas a la recepción de quejas y denuncias de violaciones a los derechos humanos por parte de autoridades públicas, con las consiguientes recomendaciones, también efectúa funciones de capacitación, divulgación y promoción de la cultura de los derechos humanos.

ESTRUCTURA ORGANICA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

En lo que se refiere a la estructura orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ésta es un órgano descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son organismos descentralizados: aquellos que por ley o decreto del H. Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal se crean. Poseen personalidad jurídica y patrimonio propio independientemente de la estructura legal que adopten. ^{15.}

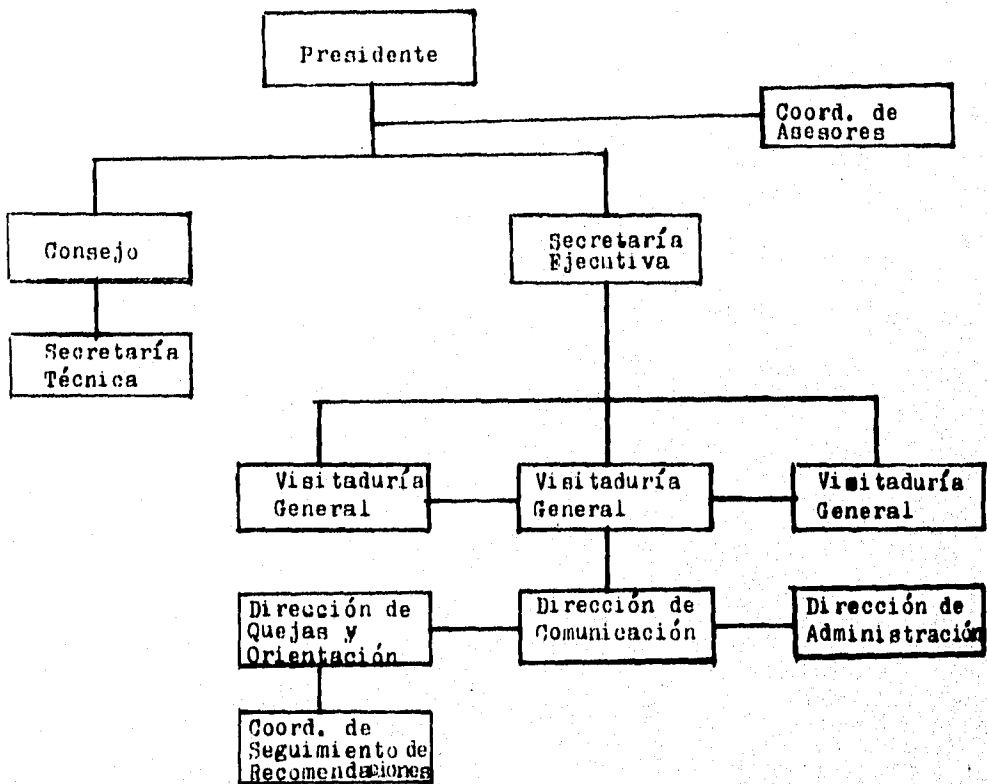
Consecuentemente, el carácter esencial de un organismo descentralizado es su autonomía orgánica, con un poder propio de decisión en los asuntos que legalmente se le encomiendan.

15. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Editorial PAC. S.A. de C.V. México. 1995. pág. 78

Por lo tanto, La Comisión Nacional de Derechos Humanos al ser un organismo descentralizado se apega a lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 5, y también a la Ley de Entidades Paraestatales en su artículo 4.

Con estos razonamientos la estructura orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se forma con sus siguientes órganos:

- El Consejo y su Secretaría Técnica, el Presidente, el Secretario Ejecutivo, cinco Visitadores Generales y el personal profesional, Técnico y Administrativo necesario para su función.



EL CONSEJO

Es el único órgano colegiado de la CNDH, que se integra por diez miembros de reconocido prestigio, y calidad moral, son designados por el Ejecutivo Federal, o el Congreso de la Unión.

La Ley de la CNDH, impone dos requisitos para su designación: a) ser mexicanos de nacimiento y en pleno ejercicio de sus derechos como ciudadanos; y b) que siete de ellos no ocupen un cargo público o comisión pública. El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo será también del Consejo y éste contará con un Secretario Técnico.

En la composición del Consejo, la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos explica lo siguiente: El Consejo deberá ser integrado por personas de reconocido prestigio intelectual y moral, pertenecientes a diversas corrientes de opinión y de pensamiento plural y que constituya una aportación significativa a la práctica de la Comisión Nacional .

El Consejo por lo tanto será el órgano supremo de la Comisión Nacional, ya que permite definir los lineamientos generales de actuación de la CNDH, sus atribuciones son: aprobar el Reglamento Interno de la Comisión y dictar las normas internas de la institución; colaborar con su Presidente, opinar sobre el proyecto de informe anual, solicitar información adicional sobre los asuntos en trámite o resueltos y tener conocimientos sobre el informe presupuestal. ^{16.}

De esta manera, el Consejo sesionará una vez por mes (reunión ordinaria) o cuando lo amerite o sea necesario un asunto en particular (reunión extraordinaria).

16. Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. C.N.D.H. México. 1993. pág. 97

EL PRESIDENTE

Para la designación del Presidente de la Comisión se necesitan los siguientes requisitos: ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, tener 30 años de edad como mínimo y gozar de amplia reputación, no desempeñar otro cargo público o privado, incluyendo el ejercicio de su profesión, excepto por actividades académicas. El titular de la CNDH, sólo podrá permanecer en su cargo 4 años y ser reelecto por un período adicional.

La designación del Presidente de la Comisión nacional, será hecha por el Presidente de la República y sometido a la aprobación del Congreso de la Unión. Cabe destacar tres puntos importantes del Presidente de la Comisión Nacional: ^{17.}

Primero: En la práctica internacional del Ombudsman se dan tres tipos de nombramientos; a) Órgano Legislativo-Parlamento (Suecia); b) decisión colegiada Legislativo-Ejecutivo (Canada); c) sólo Ejecutivo (Nueva Zelanda, Australia e Inglaterra).

Segundo: En base al sistema de distribución de competencias exclusivas, que para las dos Cámaras del Congreso que establece la Constitución Política de México, corresponde al Senado en base al (art. 76 fr. II) la ratificación de los nombramientos de altos servidores públicos hechos por el Ejecutivo Federal.

Tercero: Las facultades del Presidente de la CNDH, pueden clasificarse en dos categorías: a) jurídico-administrativas y b) típicas del Ombudsman: aprobar y emitir recomendaciones, enviar el informe anual al H. Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, celebrar acuerdos base de coordinación y convenios con autoridades, y organizaciones pro-derechos humanos.

17. *Ibidem*, pág. 101

EL SECRETARIO EJECUTIVO

Este cargo es operativo y de colaboración con el Consejo y el Presidente de la CNDH. Para su nombramiento se deben de cumplir ciertos requisitos: como ser mexicano por nacimiento y en pleno ejercicio de sus derechos civiles, gozar de buena reputación y tener más de 30 años cumplidos.

Sus funciones consisten en proponer al Consejo y al Presidente de dicha Comisión, las políticas generales respecto a las relaciones de la CNDH, con organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, públicos, privados y sociales, realizar estudios sobre tratados, convenciones en la materia, elaborar programas, anteproyectos de iniciativas de ley y reglamentos, por último, colaborar en la preparación del informe anual y preservar el acervo documental de la Comisión Nacional.

LOS VISITADORES GENERALES

Los Visitadores Generales de la CNDH, deben de reunir los siguientes requisitos: ser ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos civiles; ser mayores de 30 años de edad, en el día de su nombramiento, tener título de licenciados en derecho expedido legalmente y tener tres años de ejercicio profesional cuando menos.

Los Visitadores Generales tendrán las siguientes facultades: recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o denunciantes ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos. ^{18.}

18. Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos.
Héctor Fix-Zamudio, C.N.D.H. México. 1993. pág. 313

Iniciar a petición de parte, las investigaciones de las quejas e inconformidades que les sean presentadas, o de oficio, investigar discrecionalmente aquéllas denuncias de violación a los derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación.

Los Visitadores generales, también tienen la función de 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.

Y por último, otra de las funciones de los Visitadores Generales son las de: realizar las investigaciones y estudios necesarios para los proyectos de recomendación o de acuerdo, que se someterán al Presidente de la CNDH para su consideración.

Para terminar en lo que concierne a la estructura orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, otra innovación importante de su propia Ley, es el conjunto de obligaciones que tienen los funcionarios públicos, así como las responsabilidades en que pueden incurrir dichas autoridades. 19.

Las obligaciones de las autoridades y servidores públicos respecto a la Comisión Nacional son de dos tipos: a) de información y b) de colaboración.

Ambas, se dirigen a los tres niveles de autoridad: federal estatal y municipal. Sin que exista excepción alguna sobre la naturaleza o tipo de autoridad o servidor público que deba cumplir sus obligaciones ante la CNDH.

19. Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México. (Análisis Jurídico de la Ley de la CNDH). Emilio Rabasa Gamboa. op. cit., pág. 19

Así mismo, la Comisión Nacional puede solicitar por medio de sus Visitadores Generales lo siguiente:

- a) Información adicional del asunto.
- b) Todo género de documentos o informes.
- c) Prácticar visitas e inspecciones.
- d) Citar peritos o testigos.
- e) Las demás adiciones o asuntos que conforme a derecho, juzgue conveniente para el mejor conocimiento de los danos o violaciones denunciadas.
- f) Por último, dictar medidas preventivas o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de los danos o violaciones denunciadas.

FUNDAMENTO JURIDICO DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

El marco jurídico que sustenta a la Comisión Nacional, consiste en el conjunto de atribuciones que definen su aplicación y sus normas con base en la Constitución Política de México, y en la propia Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que fue publicada el 26 de junio de 1992. ²⁰.

Dicha Ley, es de carácter público y de aplicación en todo el país, cubre a todos los mexicanos y extranjeros que se encuentren en México, en base a los términos establecidos por el apartado "B" del artículo 102 constitucional.

La Ley de la Comisión Nacional, reglamenta la protección y observancia de los derechos humanos, en este sentido, la CNDH, tiene rango constitucional y una Ley que le asegura su autonomía jurídica, orgánica, política, técnica y financiera.

20. Diario Oficial de la Federación. 26 de Junio de 1992.
op. cit., pág. 1

Con la Ley de la Comisión Nacional, promulgada por el H. Congreso de la Unión, toda persona tiene garantizada la posibilidad de acudir a solicitar la intervención de un órgano imparcial y autónomo cuando su esfera jurídica de los derechos humanos se vea afectada.

Es por ello que con la institucionalización de la CNDH, se refuerza la intención de tutelar los derechos de los individuos sobre todo en sus aspectos de legalidad. Pero es necesario aclarar que la CNDH, no sustituye a los órganos que tienen encomendada la procuración de justicia, como son los Ministerios Públicos, la Procuraduría General de la República, Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, entre otros.

Por su parte el artículo 102 constitucional, manifiesta los grandes lineamientos que deben seguir tanto el H. Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, con el propósito de crear órganos tuteladores de los derechos humanos en el ámbito de sus respectivas competencias (art. 102, apartado "B").

Ahora en el derecho mexicano, se encuentran establecidas por ley, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las Comisiones de Derechos Humanos a nivel estatal.

También, el marco jurídico de la Comisión Nacional se fundamenta, en la Constitución Política de México, en las partes relativas a las garantías individuales de los mexicanos, basadas en el título primero, capítulo 1 artículos 1 hasta el 38 de la misma Constitución. ^{21.}

21. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Secretaría de Gobernación. México. 1995. págs. de la 5
a la 42

A su vez, la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos establece que la institución, es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Entonces, su marco jurídico también se encuentra en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (art. 45), y en la Ley de Entidades Paraestatales (art. 14), como se había mencionado anteriormente, en la parte relacionada con la estructura orgánica de la CNDH.

AMBITO DE COMPETENCIA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Para finalizar este capítulo que trató lo referente a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ahora se analizará el ámbito de competencia de la propia Comisión.

La Ley de la Comisión Nacional amplía las atribuciones de la institución, pero también limita su ámbito de competencia. En la jerarquía del orden jurídico mexicano, se encuentra en primer plano la Constitución Política de México. Dicha Constitución estableció, mediante la adición del apartado "B" al artículo 102 constitucional los alcances y las limitaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

- Primeramente se señala que la CNDH, tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos, siempre y cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, ²².

22. Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. C.N.D.H. México. op. cit., pág. 100

- En segundo término, las legislaturas de los estados al crear sus propias Comisiones Estatales de Derechos Humanos, establezcan sus respectivas competencias.

- En tercer lugar, tanto la Comisión Nacional, como las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

Por otra parte, la Comisión Nacional conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en los estados.

También se establece la disposición de que, cuando en una presunta violación a los derechos humanos estén involucradas tanto autoridades federales como locales, la competencia se inclinara a favor de la Comisión Nacional.

Otro punto importante es que, la Comisión Nacional queda incompetente, en los casos que a ésta se le quieran invocar en asuntos políticos que lesionen su autonomía o su autoridad moral.

De esta manera, realizando un breve análisis de los puntos mencionados, podemos apreciar que la Ley de la Comisión Nacional indica cual sí debe ser su ámbito de competencia (establecer órganos de protección de los derechos humanos...) y expresa cuales son sus delimitaciones y en donde no puede ser su ámbito (asuntos electorales, laborales, y jurisdiccionales).²³

23. Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México. (Análisis Jurídico de la Ley de la CNDH). Emilio Rabasa Gamboa, op. cit., pág. 6

Sobre la incompetencia electoral, laboral y jurisdiccional no se actúa justamente ya que estos asuntos si constituyen derechos humanos, por lo cual no deben excluirse de la competencia de la Comisión Nacional, ya que no violan la autonomía de la institución ni su carácter de organismo defensor de los derechos humanos.

Las razones que se dieron al excluir estos asuntos fueron las siguientes:

a) En materia laboral, porque no interviene la autoridad sino el patrón.

b) En materia electoral, porque se debe preservar el carácter político y partidista de la institución y porque la CNDH, no puede sustituir a los órganos de calificación electoral (Congresos Federal y Estatal).

c) Y en materia jurisdiccional, porque la CNDH sería un organismo con un superpoder, por encima del legislativo y del judicial.

Respecto a este último punto, se reconoce que la naturaleza de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es la de tutelar los derechos humanos y por lo tanto no es un organismo que imparta justicia.

Como vemos, estos asuntos (laborales, electorales y jurisdiccionales), resultan muy polémicos, y se dejan a consideración de cada quién, en cuanto a saber si se consideran derechos o no.

Por ejemplo, los asuntos en materia jurisdiccional si se incluyen en la Ley sobre Derechos Humanos del Estado de Baja California, en donde se contemplan todos los actos de la autoridad administrativa o jurisdiccional.²⁵

Delimitada pues la competencia de la CNDH, ésta se reduce a supervisar solamente a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Además, la Ley de la Comisión Nacional, menciona que se deberá manejar de manera confidencial la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia.

Por último, desde su creación, la Comisión Nacional ha logrado un avance significativo en la promoción y protección de los derechos humanos y con su institucionalización se le dió una autonomía necesaria para que satisfactoriamente pueda cumplir con los fines para los cuales fue creada.

En este sentido, desde su elevación a rango constitucional, la Comisión Nacional posee rasgos y características que la singularizan, fenómeno que no es de extrañarse, pues cada Estado, de acuerdo con su tradición política, desarrollo histórico, exigencias sociales y contexto económico, adecúa sus instituciones a esa realidad.

En base a esto, existe una institución en Suecia defensora de los derechos humanos (el Ombudsman), que tiene una serie de características diferentes a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de su origen y conformación hablaremos en el siguiente capítulo.

25. Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. C.N.D.H. México. op. cit., pág. 69

CAPITULO V

5. EL OMBUDSMAN DE SUECIA.

La institución del Ombudsman nace en Suecia hace casi dos siglos, concretamente en el año de 1809. Se le conoce también como el Ombudsman Parlamentario (JO), el defensor del pueblo, el representante, el comisionado o protector.

El Ombudsman de Suecia es una institución que busca proteger los derechos de los gobernados frente a la acción de los gobernantes, es un organismo cuya labor es mediar entre la ciudadanía y el Estado sueco y defender aquélla ante eventuales abusos de alguna autoridad pública.

Este modelo sueco, ha inspirado la creación de organismos semejantes en otros países durante los últimos años. De ahí la importancia que tiene, porque es precisamente en ese país donde se origina la primera institución que promueve la defensa de los derechos humanos, como mediadora entre el Estado y el ciudadano.^{1.}

En Suecia, la protección de los derechos del ciudadano en sus contactos con las autoridades es fundamental para su sistema de justicia. En este sentido, la institución del Ombudsman encierra gran importancia en ese país, constituye una garantía contra las medidas opresivas y contra la mala administración dentro del sistema judicial y de la administración pública en general. Además contribuye a infundirle al individuo confianza en los tribunales y en otras autoridades públicas.

1. El Ombudsman de Suecia, una Institución Ejemplar.
Publicación Trimestral editada por la Dirección General
de Intercambio Académico de la UNAM. Vol. I, en 14 Núm. 12
Enero-Marzo de 1986. pág. 32

ORIGENES DEL OMBUDSMAN

Los orígenes del Ombudsman y su denominación genérica provienen del derecho constitucional sueco. Como se mencionó anteriormente, el defensor del pueblo surge en Suecia y sus antecedentes históricos se remontan a la etapa de la monarquía absoluta durante la cual el Rey Carlos XII controlaba por igual a los funcionarios y a los jueces.²

En el año de 1713 el Rey Carlos XII instituye un organismo encabezado por una persona con el título de "Ombudsman Mayor del Rey". Esta persona no estaba investida de ningún poder político; más bien, su deber era garantizar que las leyes y los estatutos del reino fuesen observados y que los servidores públicos cumplieran con sus obligaciones.

El arma con que contaba en ese tiempo el defensor del pueblo era el derecho de enjuiciar a los funcionarios públicos que fuesen encontrados culpables de alguna falta. En 1718 fallece el Rey Carlos XII, con los consecutivos cambios en las relaciones de poder, sube entonces al trono, el Rey Gustavo Adolfo.

En 1719, al Ombudsman se le denomina también, Justitie-Kansler (Ministro de Justicia), estaba dotado de amplias facultades para intervenir en la Administración Real y de Justicia, es a partir de entonces y en función de su origen que el Ministro de Justicia viene a depender estrechamente de la Corona sueca.

2. El Defensor del Ciudadano. (Ombudsman).
 Magdalena Aguilar Cuevas. UNAM. C.N.D.H. México 1991
 pág. 21

Después de la muerte del Rey Carlos XII, Suecia tuvo algunas décadas de régimen parlamentario y entre los años de 1766 y 1772, el Parlamento sueco, (Riksdag), ejerció el derecho de nombrar al Justitie-Kansler.

En esta etapa la característica más destacada del Justitie-Kansler era sin duda alguna, la de que su labor de inspección pudiera conducir no sólo a una información rigurosa al Rey, sino también a una persecución de tipo penal sobre aquellos funcionarios que se hicieran acreedores de la misma pena.

En 1776 el Parlamento sueco decide que a partir de ese momento el Justitie-Kansler ya no será nombrado por el Rey, sino que lo hará el propio Parlamento, por un período de tiempo que comprendía hasta la siguiente reunión de la Cámara, en ocasiones pasaban varios años para volverse a reunir los miembros de la Cámara, lo que le daba una posición fuerte al Justitie-Kansler.

El Justitie-Kansler era un auténtico fiscalizador del Parlamento sobre el Rey, en cuyo nombre se administraba e impartía la justicia. No dependiendo del Rey y no teniendo Parlamento al cual acudir con regularidad para denunciar las irregularidades que descubría, el Justitie-Kansler se vio en la necesidad de buscar apoyo en la opinión pública a través de la publicidad de sus investigaciones. 3.

3. La Institución del Ombudsman, Información Sobre Suecia
Publicación editada por el Institututa Sueco de Cultura.
Octubre 1992. pág. 1

En el año de 1809 es destronado el Rey Gustavo Adolfo y el Parlamento sueco aprobó una nueva Constitución basada en el principio de equilibrio de poderes entre el Rey y el Parlamento.

Con la nueva Constitución se institucionalizó por primera vez la figura del Justitie-Kansler. La nueva Constitución contenía nuevas disposiciones para que el Rey nombrara su propio Ombudsman, por este motivo, a partir de esa fecha el Justitie-Kansler, vuelve a ser funcionario a cargo del Rey, y actualmente desempeña la función de controlar la administración del Estado desde el punto de vista legal y ser el representante jurídico de la Corona.

Por otra parte, el Parlamento sueco designó al nuevo Ombudsman-Parlamentario (JO), que surge como respuesta a la necesidad de contar con un organismo independiente del gobierno.

La principal diferencia entre el Ombudsman del Rey y el Ombudsman Parlamentario, era que mientras el primero actuaba en nombre del Rey, las actividades fiscalizadoras del segundo debían tener como objetivo proteger los derechos del ciudadano.⁴

Con la nueva consolidación del Ombudsman, vino un cambio radical. Ahora su deber consistía en supervisar, en su carácter de representante del Parlamento la observancia de las leyes y estatutos por parte de todos los funcionarios públicos y contra actos negativos de la administración pública. Esto se traduce en lo siguiente:

4. Ibídem, pág. 1

- a) Supervisar el funcionamiento de la Administración Pública.
- b) Defender los derechos públicos subjetivos y legítimos intereses de la ciudadanía frente a los actos de la propia Administración Pública.

Posteriormente, con el tiempo empezó a crecer excesivamente la carga de trabajo del Ombudsman, por esta razón el Parlamento sueco aprobó por votación la creación de otra institución encargada exclusivamente de los asuntos militares. El nuevo Ombudsman militar fue designado en el año de 1915, tenía como misión principal, el controlar la administración militar e investigar todas las quejas de los soldados y oficiales que tuvieran que ver en relación con su servicio en el ejército.

Pero tal división de funciones duró hasta 1968, cuando se volvió a reorganizar a la institución, desapareciendo el Ombudsman militar y creando una institución colegiada de tres Ombudsman de igual rango, los cuales deberían distribuirse internamente los asuntos de la institución, incluyendo los de carácter militar.⁵

En el año de 1976 se modificó una vez más la institución, y el número de Ombudsman se aumentó a cuatro, uno de los cuales tiene la función de Ombudsman Presidente, éste dirige las labores administrativas del organismo y coordina las actividades de los otros.

5. El Ombudsman de Suecia. Una Institución Ejemplar.
Publicación Trimestral editada por la Dirección General
de Intercambio Académico de la UNAM. op. cit. pág. 13

EL OMBUDSMAN ACTUAL

En la actualidad la oficina del Ombudsman Parlamentario, consta de cuatro Ombudsman. Cada uno de los cuatro tiene funciones separadas de supervisión establecidas en el Reglamento Interno de la institución, las cuales son: ⁶.

- 1) Un Ombudsman es el jefe de la Oficina, esta encargado de los asuntos relacionados con la administración central que no corresponde a los otros Ombudsman.
- 2) El Ombudsman encargado de investigar las quejas contra tribunales, ministerio público, policía, prisiones, entre otros.
- 3) El Ombudsman que se encarga de todo lo relacionado con las fuerzas armadas y supervisa actos de las autoridades locales.
- 4) El cuarto Ombudsman, supervisa las denuncias de educación y bienestar social, sin embargo sólo el Ombudsman Jefe de Oficina está autorizado para firmar decisiones finales.

6. *Ibíd.*, pág. 34

CARACTERÍSTICAS DEL OMBUDSMAN DE SUECIA

El Ombudaman es elegido por el Parlamento sueco por un período de cuatro años, la elección no se realiza de forma directa sino a través de una comisión constituida para tal efecto y su composición es cuidadosamente estudiada, ya que se trata de evitar por todos los medios posibles que el Ombudsman sea un hombre de partido. 7.

Por lo tanto, el cargo del Defensor del pueblo, es estrictamente apolítico, y siempre ha sido tradición que el Ombudsman debe ser aceptable para todos los partidos políticos suecos representados en el Parlamento.

También la reelección del Defensor del pueblo es posible y de hecho frecuente. El Ombudsman es reclutado entre las personas que integran el poder judicial, debe ser una persona destacada por sus conocimientos legales y su integridad personal.

Ya que el Comisionado es designado por el Parlamento sueco, sólo éste, puede destituirlo a petición de la Comisión Parlamentaria encargada de examinar su actividad, forma de actuar e informes que presenta. Desde 1809 año en que se inició el Ombudsman, no se conocen casos de destitución del titular antes de que transcurra el plazo para el que fue elegido, aunque como se mencionó, si se han presentado casos de reelección.

De esta manera, es obvio que el Defensor del pueblo, no puede desempeñar su trabajo, sino disfruta de la Confianza del Parlamento. Las actividades del Ombudsman son escrutadas por el Comité de la Constitución de dicho Parlamento.

7. La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad.
(Memoria) C.N.D.H. México 1992. págs. 108-109

El personal que labora en la institución, posee conocimientos jurídicos y generalmente es reclutado de entre las filas de los funcionarios públicos. La mayoría de ellos son jueces auxiliares de la carrera judicial, y se les capacita para que tomen posturas imparciales ante los conflictos que surgen entre la gente y para que se coloquen instintivamente desde una posición neutral, ni del lado de los quejosos, ni del lado de las autoridades. Generalmente este tipo de personal permanece en su cargo entre cuatro y seis años, para que se siga un trabajo secuencial.⁸

En términos generales las características más importantes que presenta la institución del Ombudsman en Suecia son las siguientes:

- a) Es una institución colegiada formada por cuatro funcionarios (Ombudsman).
- b) Posee autonomía propia, es el Parlamento sueco el que designa al Defensor del pueblo, por un período de 4 años, pudiendo ser reelecto.
- c) El cargo del Ombudsman es apolítico, debe estar alejado de todo partidismo político y de cualquier grupo o grupos que intenten politizarlo.
- d) El Defensor del pueblo no puede desempeñar ningún otro cargo político, público o privado durante su gestión.

8. *ibídem*, pág. 106

- e) La institución del Ombudsman, se forma de juristas reconocidos por su amplia capacidad moral, prestigio y autoridad.
- f) El Protector de los ciudadanos posee autonomía propia, es independiente del Rey y del Gobierno.
- g) El Ombudsman es destituido por el Parlamento solamente por causas bien específicas (negligencia, incapacidad), siempre y cuando medie para ello una autorización parlamentaria.
- h) Su conducta es vigilada por un Comité legal, integrado por miembros del Parlamento sueco.
- i) El Ombudsman supervisa a todas las dependencias de la administración pública central, estatal y municipal y al personal que los integra.
- j) En materia de acceso a la información, cuando ésta es negada, el Defensor del pueblo, está en condiciones de requerir imperativamente dicha información, a través de los tribunales.
- k) Por último, en lo que toca a las resoluciones, el Ombudsman de Suecia, está facultado para acusar penalmente en forma coactiva y obligatoria, a cualquier funcionario, en caso de existir indicios delictivos y para interponer el juicio de amparo. Esto en base a que la actuación del Ombudsman se rige por la Ley de Instrucciones que dicta el Parlamento. El Defensor del pueblo, tiene el estatus de un magistrado de la Suprema Corte de Justicia.^{9.}

9. El Defensor del Ciudadano. (Ombudsman).
Magdalena Aguilar Cuevas. UNAM. C.N.DH. op. cit.,
pág. 31

FUNCIONES DEL OMBUDSMAN DE SUECIA

Las funciones que realiza el Ombudsman de Suecia, implican una serie de tareas que siguen a un procedimiento, es decir, cualquier persona que sea afectada en su derecho por una actuación administrativa, o tenga una reclamación contra ésta como consecuencia de su actuación puede dirigirse al Defensor del pueblo en demanda de ayuda y asesoría. El gobernado tiene acceso directo y personal pero se exige que la acción sea individual. En esta etapa se cumple una función de información al ciudadano y de investigación de sus quejas por parte del Defensor del pueblo. 10.

Para aquellos casos en que el ciudadano quiera dirigirse al Ombudsman pero se encuentre privado de su libertad, el interesado debe presentar su reclamación por escrito y en sobre cerrado, como dato esencial, el Protector de los ciudadanos manifiesta la ausencia absoluta de formalismos, sólo debe tener dicho sobre, el nombre, la dirección de la persona y su firma.

Para el caso de las demás personas, las quejas deben presentarse de la misma forma ya sea por escrito, por una llamada telefónica donde proporcione todos los datos posibles, así como sus datos personales, o que acuda personalmente a las oficinas del Ombudsman para presentar su queja. Esta última acción es la que se considera de preferencia la más viable.

La mayoría de las veces el Defensor del pueblo respeta la regla de la confidencialidad, para que el público presente sus quejas sin tener a posibles represalias y que los funcionarios aprendan de sus propios errores.

10. El Ombudsman. (El Defensor del Ciudadano).
Donald G. Rowat. Fondo de Cultura Económica.
México. 1986. pág. 62

De acuerdo con la Constitución sueca aparte de la denuncia que se presenta, también deben existir pruebas que apoyen esa denuncia, en general, suele solicitarse el mayor número posible de documentos o datos que ayuden a determinar o comprobar el alcance y veracidad de la denuncia.

No todas las denuncias son aceptadas, es necesario que se hayan agotado todos los recursos; en este caso se le hace saber al denunciante; en otras la falta de indicios, lo absurdo de una queja y el excesivo transcurso de tiempo, hacen que sea rechazada de plano dicha queja.

Considerada la queja, y con las pruebas del denunciante se procede por parte del Ombudsman a una auténtica labor investigatoria. El Defensor del pueblo, tiene plenos poderes para examinar los expedientes y documentos oficiales y para interpelar a los funcionarios vinculados con la investigación.

Las facultades de investigación están establecidas en la Constitución sueca. Los Ombudsman tienen el derecho a estar presentes en las deliberaciones de los tribunales o de las dependencias administrativas gubernamentales. También tienen acceso a todos los documentos, por más secretos que puedan ser. Todos los funcionarios públicos están obligados a proporcionar información a el Ombudsman cuando la solicite, además de asistirlo en sus investigaciones. El Defensor del pueblo también tiene derecho de solicitar ayuda de cualquier fiscal. 11.

El Ombudsman a menudo inicia investigaciones sin que nadie interponga una queja, frecuentemente lo hace a partir de informes relativos a las actividades de los tribunales o de los funcionarios administrativos que aparecen en los diarios.

11. *Ibidem*, pág. 63

En el caso que el Defensor del pueblo, le otorgue la razón al denunciante, tiene facultades para acusar al funcionario involucrado ante un Tribunal de Justicia o simplemente enviarle una amonestación por su proceder incorrecto.

En realidad sobre este último punto, por lo general el Ombudsman sólo manda recomendaciones y amonestaciones a los funcionarios o dependencias administrativas a fin de que corrijan las deficiencias y modifiquen o revoquen los actos y resoluciones indebidas. En muy pocos casos los funcionarios son acusados por el Defensor del pueblo, de una falta grave o penal, que afecte indebidamente los derechos de particulares o invadan atribuciones de otras autoridades, como el ámbito de justicia.^{12.}

En esta etapa entra otra función importante del Ombudsman: la equidad y la mediación. La institución puede ser un eficaz mediador, entre los órganos de la administración pública y el ciudadano con el fin de conseguir un "amistoso" arreglo y para tratar que la aplicación estricta de la ley no agote todas las posibilidades del derecho constitucional.

En síntesis, el Ombudsman después de analizar el asunto formulará su recomendación que puede ser:

- 1) Acusar judicialmente al funcionario
- 2) Amonestarlo
- 3) Hacerle llegar sus recomendaciones o sugerencias para un mejor servicio o trato.
- 4) Sugerir al gobierno sueco, reformas legislativas.

12. *Ibíd.*, pág. 63

Por otra parte, el Defensor del pueblo, es totalmente libre respecto al Gabinete de gobierno y al resto de la administración pública. Esto significa, entre otras cosas, que no toman parte en las actividades ordinarias de toma de decisiones de las autoridades y que no funcionan como un recurso de apelación.

Por estos motivos el Ombudsman no puede cambiar una decisión tomada por un tribunal o una dependencia administrativa, ni pueden ordenar a dichos tribunales o a las autoridades a que actúen de determinada manera.

Sin embargo el Ombudsman continua todavía con su función de acusador, pero hoy en día los procesamientos no son muy comunes, aunque el número de procesos e investigaciones de delitos se ha elevado considerablemente, debido entre otras cosas, a una reciente enmienda del derecho penal en lo concerniente a la malversación.

Después de todo, el derecho a enjuiciar a los funcionarios públicos negligentes es todavía un fundamento importante para la autoridad del Defensor del pueblo, y le confiere una importancia especial a los pronunciamientos críticos hechos por el Ombudsman.

También el Protector del ciudadano, puede enjuiciar a cualquier funcionario público que éste bajo su supervisión ante un tribunal por cualquier delito que haya cometido en su trabajo. El Ombudsman a la vez tiene derecho a iniciar procesos de investigación por su cuenta, es decir tiene actuación de oficio.¹³

No obstante, la principal arma con que cuenta el Ombudsman es la facultad de amonestar o criticar a los funcionarios culpables. Por último, si el Ombudsman encuentra determinada falta incorrecta, puede recomendar que sea rectificada.

13. Vínculo Jurídico. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas. México. Enero-Marzo de 1990. pág. 7

EXAMEN Y TRATAMIENTO DE QUEJAS RECIBIDAS POR EL OMBUDSMAN
DE SUECIA

Cuando la institución del Ombudsman dio principio a sus actividades, todos los casos eran iniciados por la propia organización. Sin embargo después de algún tiempo el número de quejas fue relativamente pequeño; en los primeros cien años de existencia de la organización, el Defensor del pueblo recibía alrededor de 70 quejas al año. Desde entonces el número se ha elevado considerablemente, y el examen y tratamiento de los casos de quejas actualmente es el aspecto en que se invierte más tiempo.

Durante algún tiempo bastante extenso, la cantidad anual de quejas fue alrededor de 3,000 pero en estos últimos años dicha cantidad se aproxima a 4,000. ^{14.}

El Parlamento sueco, considera que el examen y tratamiento de las quejas son la parte medular del trabajo del Ombudsman. Ya que existen varias razones para ello. El aspecto más importante es que, en una sociedad democrática basada en el principio del derecho, todos los ciudadanos deben tener, derecho a hacer que los asuntos en que intervengan las autoridades sean escrutados desde el punto de vista legal por un organismo competente que sea totalmente independiente del Gabinete de gobierno y del resto de la administración pública.

También se considera de gran importancia que todos los funcionarios públicos estén concientes de que sus actos pueden ser escrutados por el Ombudsman ya que se puede promover acción contra ellos si actúan de manera incorrecta.

14. La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad.
(Memoria). C.N.D.H. México. op. cit., pág. 109

No solo ciudadanos suecos, pueden acudir al Ombudsman, también ciudadanos de otros países se pueden quejar a la institución, ya que no existe ninguna regla que diga que el quejoso debe estar personalmente involucrado en la cuestión. Tampoco existe ningún límite de tiempo fijado en lo absoluto, pero la ley sueca prescribe que el Defensor del pueblo no puede, a menos que sea por motivos especiales dar inicio a una investigación si la cuestión motivo de la queja tuvo lugar más de dos años previos a la recepción de la queja.

También, no existe ninguna regla que especifique que primero se deben de agotar todos los recursos judiciales o administrativos existentes antes de presentar una queja. Sin embargo normalmente el Comisionado, no interviene mientras el asunto esté pendiente en un tribunal o si existe la posibilidad de una apelación, pero si puede intervenir en esta etapa principalmente cuando la queja tiene que ver con el procedimiento, por ejemplo, cuando se alega que el caso no avanza o la sentencia no es pronunciada en un tiempo razonable.

En la mayoría de los casos el Ombudsman pospondrá su investigación hasta que se haya pronunciado la sentencia definitiva o se cerrará el expediente, dejando a consideración del quejoso volver a presentar la queja si no queda satisfecho después de la sentencia definitiva.

Las quejas que más abundan son las relacionadas con la asistencia social, la administración de prisiones, la policía y con los tribunales. Sin embargo, únicamente el doce por ciento de los casos da lugar a que el Defensor del pueblo inicie algún tipo de investigación.¹⁵

15. *Ibidem*, pág. 110

En muchos casos las quejas están basadas en un mal entendido; el acto del que se tiene alguna queja en contra, de hecho es conforme a derecho y no simplemente una queja sin fundamento. La gente frecuentemente se queja de haber sido condenada por un tribunal por un delito que dice no haber cometido, tal como se afirmó anteriormente, por regla general esto no es algo que esté dentro de la competencia del Defensor del ciudadano.

Desde el año de 1968, el Ombudaman ha sido autorizado para remitir a otras dependencias, por ejemplo, la de la fiscalía, los casos de quejas que no pueden ser desestimados, y sin embargo no parecen lo suficientemente graves como para justificar la atención personal del Defensor del ciudadano. ^{16.}

Quando la investigación es completada, el Ombudaman pronuncia su fallo como se mencionó anteriormente, el cual como la mayoría de los documentos de la oficina de los Ombudaman, incluyendo las quejas está abierto al público en general. Los fallos, con frecuencia están muy detallados y en muchos aspectos, redactados del mismo modo que las sentencias de los tribunales. Casi siempre se informa de los fallos a los medios de comunicación, y también a los miembros del Parlamento sueco, a jueces, a servidores públicos y a la sociedad civil en general.

16. *Ibidem*, pág. 111

MODO EN QUE INICIA LOS CASOS EL OMBUDSMAN DE SUECIA

Con objeto de aprovechar de la mejor manera posible los recursos del Defensor del pueblo, no sólo se le permite escoger que quejas debe investigar, sino que también puede iniciar una investigación a iniciativa suya. La mayoría de éstas son producto de observaciones hechas durante las inspecciones, de las cuales se explicará a continuación.

Algunas veces ciertos informes de los periódicos y de la radio y televisión le dan motivo al Defensor del pueblo, a abrir una investigación, además algunas veces descubre ciertas condiciones no satisfactorias o errores no incluidos en la queja, entonces el Ombudsman actúa por su propia iniciativa e inicia una nueva investigación. Un testimonio o queja sin fundamentos, no es admisible como prueba, y si no cumple con los requisitos necesarios no es aceptada, y es necesario que el Defensor del pueblo intervenga por su cuenta, pero con carácter oficial a manera de inspección.

INSPECCIONES QUE REALIZA EL OMBUDSMAN DE SUECIA

Desde que se institucionalizó el cargo de Ombudsman, ha realizado inspecciones periódicas en los tribunales, prisiones, dependencias administrativas gubernamentales por todo el país. En el año de 1976 se aprueba una reforma del cargo del Defensor del pueblo (creandose un Ombudsman unipersonal), se consideró necesario reducir el número de inspecciones, con objeto de dar suficiente tiempo al Ombudsman para manejar los casos de quejas. ^{17.}

17. El Defensor del Ciudadano. (Ombudsman).
Magdalena Aguilar Cuevas. UNAM. C.N.D.H. op. cit.,
pág. 28

No obstante, el Parlamento sueco considera que las inspecciones tienen gran importancia para mantener el principio de derecho. Actualmente los Ombudsmen invierten en conjunto de 30 a 40 días al año en inspecciones a autoridades de diferentes clases

Las inspecciones abarcan a dependencias administrativas del gobierno central, así como a autoridades estatales y regionales y a otras organizaciones gubernamentales de todo el país.

Durante las inspecciones el Ombudsman se reúne con el jefe de autoridad y otros miembros importantes de su personal, dependiendo del organismo que se inspecciona. Cuando se trata prisiones, hospitales de salud mental o dependencias similares, se les da oportunidad a los internos de conocer al Defensor del pueblo y expresar sus motivos de queja, si los hubiere.

Una inspección puede revelar errores en algún caso particular, los cuales posteriormente pueden ser rectificados. Sin embargo, es más frecuente que el Defensor del pueblo encuentre causas suficientes como para recomendar a la autoridad, que mejore las órdenes que imparte a sus funcionarios. Algunas veces las observaciones hechas durante una inspección ha dado origen a que el Protector de los ciudadanos proceda en consecuencia, con objeto de remediar deficiencias en la legislación.^{18.}

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

18. *Ibidem*, pág. 29

También, es mucho más fácil encontrar errores de naturaleza sistemática en las actividades de una autoridad durante una inspección, que trabajando con quejas. Saber que cualquier autoridad puede sufrir en cualquier momento una inspección, contribuye a que los funcionarios estén alerta. Especialmente los jefes de autoridad, están deseosos de que se practiquen inspecciones, ya que éstas son de gran ayuda para hacer que su personal se estimule.

INFORMES ANUALES QUE REALIZA EL OMBUDSMAN DE SUECIA

Otra de las funciones que realiza el Defensor del pueblo, es la de presentar cada año un informe impreso al Parlamento sueco antes del 15 de noviembre, que abarque las actividades del año laboral anterior.

En su informe anual de actividades, el Ombudsman puede sugerir al gobierno sueco, variaciones o modificaciones en la legislación vigente o en los reglamentos que aplica la administración y que son causa, a su entender, de las arbitrariedades que soporta el gobernado.

La razón para esta labor de iniciativa legislativa, se debe posiblemente al hecho de que el Defensor del pueblo, en el proceso de determinación de si hay lugar a las quejas o no, que investiga, debe estudiar las normas aplicables al caso, además como una institución designada por el Parlamento sueco debe proponer las reformas que crea oportunas para un mayor funcionamiento y perfeccionamiento del orden jurídico. Por estos motivos, la actuación del Defensor del gobernado, se rige por la Ley de Instrucciones que

19. Origen y Devenir del Ombudsman. ¿ Una Institución Encaminable ?. Sonia Venegas Alvarez. UNAM. México 1988
pág. 83

dicta el Parlamento, por lo tanto la institución tiene el status de un magistrado de la Suprema Corte de Justicia.

Así pues, el informe es estudiado por el llamado Comité de la Constitución del Parlamento sueco. Dicho Comité también examina sentencias, actas y otros documentos que proporciona el Ombudsman, posteriormente el Comité informa al Parlamento su análisis del informe anual del Defensor del pueblo y éste es discutido por el propio Parlamento en forma general.

El informe anual que expone el Protector del ciudadano, manifiesta todas las investigaciones realizadas, tipos de las mismas, resultados y sanciones impuestas, además de las sugerencias legislativas. En el informe se publican todos los nombres de los funcionarios investigados, lo que constituye un medio de presión eficaz ya que ningún funcionario público quisiera ver aparecer su nombre en el informe.

Parte importante de la popularidad del Ombudsman, se debe a que sus informes anuales, que resumen y comentan los casos de importancia se les da publicidad a través de la prensa, radio y televisión. El informe por lo tanto es considerado de gran interés por los miembros del Parlamento, y es leído por jueces, servidores públicos, profesores de derecho y público en general. 20.

De esta manera el Defensor del pueblo, dispone de dos documentos e instrumentos para la eficacia de su labor:

- 1) El informe anual de su gestión ante el Parlamento sueco.
- 2) la publicidad que se le da a sus actuaciones.

En general, Suecia cuenta con servidores públicos y funcionarios competentes, que con responsabilidad llevan a cabo su trabajo, sin embargo la función que realiza el Ombudsman ha ayudado en gran medida a que los funcionarios piensen y decidan correctamente su desenvolvimiento, pues saben de antemano que los gobernados pueden quejarse ante el Defensor del pueblo en caso de una actuación injusta que lesione sus derechos fundamentales.

ESTRUCTURA ORGANICA DEL OMBUDSMAN DE SUECIA

En lo que respecta a la estructura orgánica del Ombudsman, debemos decir, que en Suecia existe una clara separación entre gobierno y administración pública, una separación orgánica claramente definida entre la función política y la administración.

El Rey como jefe de Estado, solamente realiza funciones protocolarias, por lo tanto queda por completo al margen de cualquier tipo de fiscalización, por parte del Defensor del pueblo, así como también los ministros en el desarrollo de su labor política.²⁰

Según la Constitución sueca, el poder formal de tomar decisiones gubernamentales reside en el gobierno sueco y no es atribución del Rey. Tras una larga lucha histórica con el poder real, los funcionarios han llegado a alcanzar seguridad e inamovilidad en sus puestos públicos, lo que explica que, en base a tan especial estructuración administrativa, el funcionario goce de un amplio margen de actuación bajo su entera responsabilidad, por lo que hace absolutamente necesario su control, vigilancia y supervisión por parte del protector del ciudadano.

21. *Ibíd.*, pág. 55

Este tipo de control y supervisión es legal y se basa en la Constitución sueca de 1974, que es la que rige actualmente en ese país, ya que tradicionalmente las actividades del Protector del ciudadano han sido consideradas como parte del control parlamentario del gobierno.

Este control está dividido entre el Parlamento sueco y el Ombudsman, de tal manera que el Parlamento tiene control sobre el Gabinete de gobierno y los Ministros del Gabinete, mientras que el Defensor del pueblo, supervisa en nombre del Parlamento, a los tribunales, a las autoridades administrativas centrales y a los gobiernos estatales.²²

La razón de ésta división debe buscarse en la relación constitucional especial que existe entre el Gabinete, por una parte y la administración, por la otra. Los Ministros del Gabinete sueco no son exactamente la cabeza, de un ministerio en su sentido usual: disponen de muy poco personal (entre 100 y 200 personas aproximadamente incluyendo el de oficina), el cual elabora proyectos de ley, decretos gubernamentales y otros trabajos del Gabinete.

Esto significa entre otras cosas, que un Ministro de Gabinete o Secretario de Estado no se le permite dictar órdenes a las autoridades que están dentro de su campo de responsabilidad; sólo solamente lo pueden hacer el Gabinete como tal, y normalmente se hace en términos generales, por ejemplo, dictando decretos o proporcionando las directrices para el empleo de los fondos asignados a las actividades de la autoridad.

22. El Ombudsman. (El Defensor del Ciudadano).
Donald C. Rowat. op. cit., pág. 63

Incluso existen dos aspectos en la Constitución sueca que prohíben expresamente al propio Gabinete como tal, dar órdenes a las autoridades administrativas.

En consecuencia, el Gabinete no puede determinar cómo debe tomar la autoridad en un caso particular respecto al ejercicio del poder público contra un civil o contra la municipalidad ni tampoco puede determinar como debe resolverse un caso concerniente a la aplicación de un acto jurídico o un procedimiento decidido por el Parlamento. En este aspecto, las autoridades gubernamentales gozan de una independencia similar a la de los tribunales.²³

Como resultado de esto, los ministros no son personalmente responsables ni jurídica ni políticamente, de los actos individuales de una autoridad gubernamental o de un funcionario público. Así que nunca se puede hacer responsable a un Ministro de una decisión de un tribunal.

Por lo tanto, la división de los poderes de fiscalización entre el Parlamento y el Ombudsman significa entre otras cosas, que las actividades del Defensor del pueblo pueden ser reguladas por el Parlamento solamente en términos generales, es decir, por medio de un procedimiento jurídico. Ya que el Parlamento no puede dictar instrucciones a el Protector del ciudadano sobre que casos particulares debería de investigar, ni el Ombudsman acata tales instrucciones en caso de que se las dieran.

Por estos motivos el Parlamento sueco le ha dado al Defensor del pueblo, poderes para decidir a discreción que casos se han de investigar. También se le ha autorizado a remitir a otras dependencias u organismos gubernamentales, los casos que por su índole deben ser examinados en primer lugar por esas instancias.

23. La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad.
(Memoria) C.N.D.H. México, op. cit., pág. 109

Así pues, el Ombudsman goza de plena autonomía en relación con el Parlamento sueco que lo designa, pero no tiene atribuciones para promulgar ordenes.

También otro aspecto importante del Defensor del pueblo que se debe mencionar, es que recibe fondos económicos directamente del Parlamento, sin ninguna intervención del Ministerio de Finanzas por lo tanto, se puede decir que el Protector del ciudadano, tiene autonomía propia de organización, sin interferencia de trabajo y de oficina y en la integración de su personal y recursos materiales. 24.

FUNDAMENTO JURIDICO DEL OMBUDSMAN DE SUECIA

Como se mencionó anteriormente, las disposiciones jurídicas del Ombudsman de Suecia están asentadas en la Constitución sueca de 1974. El principio objetivo de las actividades del Defensor del pueblo, es salvaguardar el ámbito de derecho y proteger los derechos y la libertad del individuo tal como está escrito en dicha Constitución y leyes suecas.

Esto es en base, a que las autoridades y su personal deben cumplir con sus obligaciones en todos sus aspectos; la Ley del Ombudsman manifiesta lo siguiente:

" El Ombudsman tiene la obligación de garantizar que los tribunales y las autoridades administrativas gubernamentales observen las disposiciones de la Constitución sueca referentes a la objetividad e imparcialidad, y que la libertad y los derechos fundamentales del ciudadano no sean usurpados en el proceso de la administración pública ". 24.

24. *Ibidem*, pág. 106

Por lo tanto el deber primordial del Ombudaman de Suecia , consiste en vigilar el modo en que los tribunales y organismos administrativos observan y aplican las leyes del País, en parti - cular las que tocan a la garantía de la libertad, la seguridad y la propiedad de los ciudadanos; recibir notificaciones de abusos cometidos por cualquier persona que ejerza funciones ejecutivas públicas; supervisar la actuación de prácticamente todas las auto - ridades de la administración pública, centrales, estatales y muni - cipales; civiles, militares, policiales, e inclusive de empresas paraestatales que en Suecia no son órganos de gobierno, pero que realizan funciones ejecutivas públicas, así como a funcionarios públicos.

De esta manera, el Defensor del pueblo, no sólo controla las relaciones administrado-funcionario, sino también las quejas de éste con su relación interna con la administración. Es decir , al personal y autoridades que estan bajo supervisión suya.

AMBITO DE COMPETENCIA DEL OMBUDSMAN DE SUECIA

Con el tiempo, el ámbito de competencia originalmente redu - cido a la administración central y a sus funcionarios sufre una importante modificación al incluirse en el mismo a los funciona - rios de la administración local o estatal (1966), así como a los miembros de su personal. 25.

25. El Ombudaman de Suecia. Una Institución Ejemplar.
Publicación Trimestral editada por la Dirección General
de Intercambio Académico de la UNAM. op. cit. pág. 34

El Protector del ciudadano, también supervisa a cualquier persona que ejerza el poder público. Algunas veces dicho poder es ostentado por compañías o asociaciones que no son organismos ni dependencias del Estado sueco.

Sin embargo, existen algunas excepciones, el Ombudsman no tiene facultades para supervisar a los miembros del Parlamento, a los miembros del Gabinete de gobierno, ni a los Gobernadores de los estados y municipios.

Pero el Defensor del pueblo, sí extiende su campo de supervisión sobre jueces del poder judicial, tribunales e iglesia. En cuenta a los primeros, esto tiene fundamentos históricos. Durante mucho tiempo los tribunales fueron considerados como una rama del gobierno, el Rey era el juez supremo, así como el supremo administrador.²⁶

Sin embargo, esto no significa que los tribunales no realizaran sus obligaciones de manera independiente. Más bien era al revés: las dependencias administrativas gozaban en alto grado y actualmente sigue así, del mismo grado de independencia que los tribunales, esto de hecho está establecido en la Constitución de Suecia.

También hay que hacer notar que en muchos casos se puede apelar contra las decisiones de una dependencia administrativa ante un Tribunal Administrativo, que pueda revisar la resolución en su totalidad, es decir, en lo que respecta a la legalidad y justicia.

26. Origen y Devenir del Ombudsman. A Una Institución Encomiable? Sonia Venegas Alvarez. UNAM. op. cit., pág. 40

De esta manera, la supervisión del Ombudsman no se restringe a examinar la actuación de un juez o un tribunal desde una perspectiva formal solamente; si bien es cierto que el Defensor del pueblo no tiene la facultad de modificar decisiones judiciales, nada le impide expresar su opinión sobre la resolución como tal; en la práctica se ocupa casi exclusivamente de cuestiones de naturaleza formal, tales como retardo en las diligencias, que el proceso judicial se lleve a cabo en un tiempo razonable de acuerdo a las normas y disposiciones procesales. 27.

A veces alguna sentencia está claramente equivocada, por ejemplo, que una persona haya sido sentenciada a una pena más grave o severa de lo que la ley sueca permite. En tales casos, el Protector del ciudadano puede intervenir para corregir esos defectos.

Por otro lado, el control y supervisión de autoridades es más limitado en lo que se refiere al Tribunal Supremo Judicial y al Tribunal Supremo Administrativo. Ya que el Ombudsman no podrá hacerlos objeto de crítica más que en sus actos jurisdiccionales y siempre que de forma manifiesta dicten una sentencia injusta y contraria a las leyes formales y a la evidencia de los hechos debidamente establecidos.

El Defensor del pueblo, también controla al ministerio fiscal, a los magistrados menores, a las autoridades penitenciarias, así como a las de la policía, y en general a toda la administración de justicia.

27. *Ibidem*, pág. 46

Sin embargo, hay que señalar que el Ombudsman no interfiere en las actividades relativas a la toma de decisiones de los tribunales, ya que sería totalmente incompatible con el principio fundamental de que los tribunales deben cumplir con sus obligaciones de manera independiente, con la sola sujeción al contenido de la ley.

En cuanto a la iglesia, en Suecia se predica la religión luterana, ésta se considera un auténtico servicio público, y recibe fondos del gobierno sueco y por lo tanto se encuentra igualmente sometida a la supervisión del Defensor del pueblo, salvo en aquellas situaciones propias de la iglesia como la doctrina.

De esta manera, podemos decir en síntesis, que el Defensor del pueblo no hace pronunciamientos respecto a la aplicación de la ley por parte de los tribunales, sino simplemente recomienda que los fallos sean lo más justos posibles o bien que los procedimientos sean modificados, si es necesario conforme a las leyes, ya que alguna de las principales armas del Ombudsman es criticar la actividad o negligencia de las autoridades y funcionarios públicos. ^{28.}

28. Las resoluciones o fallos se dan cuando el juez ha dado su fallo definitivo, solamente entonces y no antes, el Ombudsman puede intervenir cuando no hay un derecho necesario a favor del quejoso.

5.3

LOS OMBUDSMAN DE SUECIA(INSTITUCIONES ESPECIALES DE CONTROL)

Existen en Suecia, otro tipo de personas a las que se les llama Ombudsman que no son nombrados por el Parlamento sueco, si - no por el gobierno, pero que cumplen con funciones de protección al ciudadano, en otros ámbitos diferentes y con las característi - cas propias bien diferenciadas. Por ejemplo: las uniones de comer - ciantes tienen un Ombudsman de la Libertad de Empresa, también existen; el Ombudsman de los Consumidores, el de la Prensa, el de Igualdad de Sexos y el Ombudaman contra la Discriminación Etnica.^{29.}

EL OMBUDSMAN DE LA LIBERTAD DE EMPRESA (NO)

El Ombudsman de la Libertad de Empresa (NO), por sus si - gilas en inglés, es nombrado por el gobierno sueco. La dependencia fue creada en el año de 1954. Las actividades del NO están susten - tadas por la Ley de Defensa de la Competencia que regula el libre juego de la oferta y la demanda.

El propósito de éste instrumento legal es promover la eco - nomía, sólo aquella competencia que sea deseable para el interés público. Su actividad tiende sobre todo a la negociación con la parte infractora, en el supuesto de que exista competencia desleal, para hacerle comprender su actitud inadmisible, que debe ser co - rregida por el NO, y que de no ser así, dicho organismo adoptaría otras medidas entre las que se encuentra la posibilidad de trans - ferir el asunto al Tribunal de Mercado que puede imponer prohibi - ciones a la empresa, vedándole la aplicación de determinadas

30. El Ombudsman de Suecia. Una Institución Ejemplar.
Publicación Trimestral editada por la Dirección General
de Intercambio Académico de la UNAM. op. cit., pág. 34

prácticas comerciales restrictivas o bien ordenarle el suministro de mercancías en condiciones equivalentes a las ofrecidas por otras empresas.

El Ombudsman de la Libertad de Empresa, puede así mismo decretar un precio máximo para determinada mercancía. Las prohibiciones o los requerimientos pueden ser impuestos bajo pena administrativa.

Don tipos de prácticas comerciales están esencialmente prohibidas y vigiladas por este Ombudsman: los precios impuestos y las ofertas de precios, a no ser que éstas últimas beneficien especialmente al consumidor.

EL OMBUDSMAN DE LOS CONSUMIDORES (KO)

El Ombudsman de los Consumidores (KO), también por sus siglas en inglés, es designado por el gobierno sueco. Su creación se remonta al año de 1971, con el propósito de garantizar el cumplimiento de dos leyes: las Prácticas Comerciales y la Ley contra Términos Contractuales Impropios.³¹

La primera ley tiene por objeto proteger al público contra la publicidad, la cual debe corresponder a lo que en efecto es el producto, en este sentido rige el principio sueco de la carga probatoria, que consiste en que la persona responsable de cualquier práctica comercial tiene que probar la veracidad de la información; afirmaciones y promesas presentadas tanto en la publicidad, como en el empaque, deben corresponder con la realidad del producto.

31. El Defensor del Ciudadano. (Ombudsman).
Magdalena Aguilar Cuevas. UNAM. C.N.D.H. op. cit.,
pág. 33

La segunda ley sobre Condiciones Contractuales Impropias, busca desaparecer cláusulas que beneficien sólo al vendedor sin que a veces el comprador pueda darse cuenta; así tenemos, muchas veces en contratos de adhesión cláusulas que aparecen con letra diminuta que no se alcanza a leer, y la gente omite al leerlas y la sorpresa viene cuando éstas cláusulas se aplican.

La principal misión del Ombudsman de los Consumidores, es controlar las formas de la publicidad, proteger y defender al consumidor frente a prácticas abusivas y engañosas. 32.

Las quejas pueden presentarse por escrito, oralmente o in-cluiuve por teléfono. Este Ombudsman actúa a petición de la parte ofendida o de oficio. Su actividad investigadora tiende a solucionar amablemente los casos que le son presentados, pero puede de terminar ocasionalmente, presentar el caso ante el Tribunal de Mercado, cuyas resoluciones son inapelables y generalmente van acompañadas de sanciones económicas muy elevadas.

El propio Ombudsman para los Consumidores considera que, estas poderosas armas de control sirven a tal grado para que se le de publicidad a sus actuaciones y que la prensa tenga libre acceso a las denuncias presentadas, a la investigación y a las oficinas del Ombudsman, para dar a conocer al público en general las cosas o asuntos que se consideren importantes.

32. Vínculo Jurídico. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas. México. op. cit., pág. 9

EL OMBUDSMAN DE PRENSA (PO)

El Ombudaman de Prensa (PO), es nombrado por las organizaciones de prensa, aunque su actividad es enteramente libre e independiente de ellas.

El Ombudsman de Prensa, es una especie de organismo privado, de grupo o de sector, no es el único ejemplo, en los Estados Unidos de Norteamérica, han aparecido instituciones parecidas, como el caso del Ombudsman del grupo Xerox.

En México también, recientemente el exsecretario de Gobernación, Jorge Carpizo, También propuso a los medios de información del país la formación de un código de ética profesional con miras a crear un Ombudsman para los medios de comunicación. ³³.

Retomando al Ombudsman de Prensa sueco, éste tiene como misión principal, controlar la ética del periodismo vigilando las reglas de moralidad profesional y la no intromisión en la vida privada de las personas.

El cargo del Ombudsman de Prensa, fue establecido en el año de 1969. Su titular es designado por un Comité especial compuesto por un Ombudsman Parlamentario y los Presidentes del Colegio de Abogados de Suecia y del Club de Prensa.

Cualquier interesado, puede protestar ante el Ombudsman de Prensa contra noticias o comentarios de periódicos o notas que se consideren una violación a la ética periodística. Pero la persona a la cual atade el artículo denunciado tiene que dar consentimiento si se quiere que a raíz de la queja se censure el periódico.

33. La Jornada. Periódico. Martes 4 de Octubre de 1994.
pág. 11

Quando el PO, recibe una queja tiene el deber de averiguar si se puede satisfacer mediante una rectificación o réplica del periódico en cuestión, pudiendo ponerse en contacto con éste para tal fin.

En caso de que no se lograra resolver la disputa por esta vía, el PO puede, si se considera que la buena práctica periodística ha sido violada, realizar una investigación pidiéndole su opinión, ante todo, al editor responsable del periódico.

Una vez terminada la investigación, el Ombudsman de Prensa tiene tres opciones para resolver el asunto: 1) el asunto no se considera motivo para reprender al periódico, 2) las pruebas obtenidas son suficientemente importantes para someter el caso al PO, y 3) si se comprueba alguna violación menor de la ética periodística el Ombudsman para la Libertad de Prensa responde además a consultas de la comunidad sobre cuestiones de ética profesional.

EL OMBUDSMAN PARA LA IGUALDAD DE SEXO (JämO)

El Ombudsman para la Igualdad de Sexo en las relaciones laborales (JämO), se crea en Suecia en el año de 1980, y tiene como fin promover la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer en lo referente al trabajo, a las condiciones laborales y a las posibilidades de desarrollo en el trabajo. El JämO, tiene la facultad de prohibir la discriminación por razones de sexo y exige medidas activas de fomento a la igualdad en el trabajo.^{34.}

34. La Institución del Ombudsman. Información Sobre Suecia. Publicación editada por el Instituto Sueco de Cultura. op. cit., pág. 2

El JAmO, debe tratar ante todo, persuadir a los empresarios para que cumplan con las disposiciones de dicha ley por consentimiento voluntario. Si el Ombudsman para la Igualdad de Sexo, no consigue negociar un arreglo en un caso de discriminación, entonces puede llevarlo ante la Magistratura de Trabajo.

Si dicha institución trata, sin éxito, de persuadir a los empresarios para que se adopten medidas más activas de fomento de la igualdad, entonces, el JAmO apremia a la empresa para que tome medidas indicadas.

El Ombudsman para la Igualdad de Sexo, debe participar así mismo, en los esfuerzos comunes para fomentar la igualdad en las relaciones laborales y para informar a la opinión pública en ese sentido. En la mayoría de los casos se ha conseguido negociar acuerdos con los empresarios involucrados, pero a pesar de todo hasta julio de 1982 se habían sometido a la Magistratura de Trabajo nuevos casos, dos de los cuales fueron arreglados al margen de la Magistratura.

EL OMBUDSMAN CONTRA LA DISCRIMINACION ETNICA

Desde el año de 1986 existe el Ombudsman contra la Discriminación Etnica (DO), surge para contrarrestar la discriminación étnica. Dicho Ombudsman, define tal discriminación "como un tratamiento injusto o insultante por motivos de raza, color de la piel, nacionalidad u origen étnico, o de la religión".³⁵

35. *Ibidem*, pág. 2

El deber del DO, consiste también en disminuir la discriminación en la sociedad sueca, especialmente en los centros de trabajo (sin embargo, no se fomenta en la vida privada). El Ombudsman contra la Discriminación Étnica tiene por objetivos:

- Ayudar a las personas sometidas a discriminación en la protección de sus derechos, facilitando asesoramiento pericial e información en general.
- Ayudar a formar opinión participando en los debates públicos.
- Recomendar la instrumentación de leyes y otras medidas para combatir la discriminación étnica.

Finalmente el DO, no puede influir en las sentencias de los tribunales, ni en las decisiones de las autoridades en casos individuales. Además existe una comisión nombrada por el gobierno sueco para asesorar al DO en cuestiones de principios importantes relativos a otros métodos de contrarrestar la discriminación étnica. 30.

Sin lugar a dudas, el sistema de protección de los derechos humanos en Suecia es fundamental para la impartición de justicia, en este sentido la principal institución, el Ombudsman de Suecia, constituye una garantía contra las medidas opresoras y contra la mala administración del sistema judicial y de la administración pública.

El Ombudsman de Suecia, es una institución noble, una figura universal, un ejemplo a seguir en México. Precisamente, sobre una relación comparativa entre la CNDH, y el Defensor del pueblo, trata el siguiente y último capítulo de este trabajo.

CAPITULO VI

6. LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y EL OMBUDSMAN DE SUECIA

En este capítulo se analizarán conjuntamente, el estudio comparativo entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Ombudsman de Suecia, así como las perspectivas de ambos organismos las conclusiones finales de esta tesis y las consideraciones generales.

La influencia que tiene el Ombudsman de Suecia, quizá es muy difícil de evaluarla. Pero si se puede mencionar con toda seguridad que es necesaria la institución para la Constitución sueca y su sistema jurídico de impartición de justicia.

El Ombudsman actúa como un factor estabilizante de la sociedad sueca, pues ofrece al ciudadano común un modo simple y barato de hacer que los actos de determinada autoridad sean escrutados de manera imparcial, respecto a la legalidad y la justicia.¹

La institución del Ombudsman, también es de gran ayuda para las autoridades, pues proporciona asesoría y aclara el contenido de las leyes en lo concerniente a los procedimientos administrativos y judiciales.

En Suecia, los debates públicos relacionados con el Ombudsman Parlamentario giran alrededor de si se le debería dotar de mayores atribuciones para ser más estricto.

1. La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad.
(Memoria) C.N.D.H. México. 1992. op. cit., pag. 112

Esto último, tiene que ver en relación de que por supuesto la tarea de preservar el principio de ley y de proteger los derechos y libertades del individuo no puede dejarse exclusivamente a el Ombudsman.

La respuesta es que, la institución del Ombudsman no puede, bajo ningún aspecto, reemplazar a los organismos dedicados a mantener la ley, como los tribunales, los ministerios públicos, la policía y las procuradurías, entre otros.

Sin embargo el Defensor del Pueblo, ha demostrado ser un complemento indispensable de dichos organismos que integran el sistema de justicia en Suecia. Además, las cualidades específicas de la institución le confieren un efecto práctico y psicológico que no puede ser sustituido por ningún otro organismo de Estado. Entre otras cosas el Defensor del Pueblo tiene un efecto preventivo, probablemente existan errores que la institución tiene la obligación moral de señalarlos públicamente, cuando se afecte la esfera jurídica del individuo.

En este sentido, las cualidades que debe tener un Ombudsman verdadero de cualquier país, si en verdad quiere funcionar adecuadamente son las siguientes: un marcado interés con respecto a las cuestiones pertenecientes a los derechos del individuo, un alto grado de independencia junto con amplios poderes de investigación, una jurisdicción extensa, el derecho de hacer declaraciones concernientes a la justicia y la legalidad de los actos de las autoridades fiscalizadas por el Defensor del Pueblo y facultades para actuar por su propia iniciativa para decidir si investiga una queja o declina de ella. ^{2.}

2. *Ibidem*, pág. 113

Otra característica esencial es que, debe demostrar ser capaz de seguir un caso justo e imparcial de los derechos del individuo dentro de la legislación de cada país. Un Ombudsman, siempre se debe de regir en base a principios de justicia e imparcialidad, debe tratar de resolver las demandas justificadas de los ciudadanos y al mismo tiempo demostrar comprensión por la situación de los funcionarios públicos, en una situación difícil.³

Es necesario que un Ombudsman verdadero, tome en cuenta las cualidades antes mencionadas, si quiere conservar la confianza de sus ciudadanos, así como el respeto de sus autoridades y funcionarios públicos que están bajo su supervisión o inspección.

De esta manera, existen similitudes y características diferentes en varios Ombudsman, concretamente entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Ombudsman de Suecia. El objetivo de ambas instituciones es la: protección, la observancia y la promoción de los derechos humanos. Pero existen otros aspectos comparativos que se analizarán a continuación.

6.1 ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y EL OMBUDSMAN DE SUECIA

La Comisión Nacional de Derechos Humanos posee ciertas características que le permiten cumplir con su función. Es una institución establecida por el H. Congreso de la Unión. Es decir, posee rango constitucional, se rige por su propia Ley que le asegura en parte autonomía como organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

3. Vínculo Jurídico. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas. México. op. cit., pág. 5

Por su parte, el Ombudsman de Suecia es una institución independiente de cualquier poder estatal, es decir ninguno de ellos puede interferir en la forma en que resuelve los casos, ni someterlo a ningún tipo de control o condición particular. Esta independencia es asegurada en el Ombudsman, a través de disposiciones jurídicas que regulan el nombramiento del titular, su inamovilidad, su salario, y el personal necesario para sus funciones y la asignación de su presupuesto, por parte del Parlamento sueco.

A su vez, la actuación del Defensor del pueblo se rige por la ley de instrucciones que dicta el Parlamento. Tiene el estatus de un magistrado de la Suprema Corte de Justicia.⁴

Nombramiento del Titular

El Ombudsman de Suecia es nombrado por el Parlamento sueco, por un período de cuatro años. La elección no se realiza en forma directa, sino a través de una Comisión constituida para tal efecto y cuya composición es cuidadosamente estudiada ya que se trata de evitar por todos los medios posibles que el titular sea un hombre de partido y por lo tanto que el cargo no se politice.

Por su parte, el titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es designado por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores. Esto se logró; como se mencionó anteriormente a partir de la reforma jurídica que elevó a rango constitucional a la CNDH.

4. El Ombudsman de Suecia. Una Institución Ejemplar.
Publicación Trimestral editada por la Dirección General
de Intercambio Académico de la UNAM. op. cit., pág. 34

En lo que se refiere a la duración del cargo del titular de la CNDH, es similar al del Ombudsman de Suecia, es decir por un período de cuatro años y puede ser designado exclusivamente para un segundo período.

También como en el modelo sueco, el titular de la CNDH, sólo podrá ser destituido de su cargo por causas específicas (negligencia, incapacidad), y debe estar alejado de todo partido político. Esto en base, a que la CNDH debe ser una institución completamente imparcial de cualquier decisión política.

Ambito de Competencia

Es muy importante este punto, ya que el modelo sueco supera por mucho al mexicano. La supervisión ejercida por el Defensor del pueblo se extiende a todas las dependencias y organismos estatales y municipales y al personal que los integra, así como a todas las personas que ejercen alguna autoridad pública.⁵

El Defensor del pueblo también extiende su campo de actuación sobre los jueces, tribunales e iglesia. Aunque es paradójico y desde el punto de vista de la separación de poderes, el Ombudsman actúa sobre los tribunales y éstos no son menos libres e independientes en su actividad de justicia.

En la práctica el protector del ciudadano, tiene facultades para entablar procesos o dar parte de negligencias de funcionarios públicos a sus respectivas dependencias administrativas, sea para obtener su destitución o dictar medidas disciplinarias.⁵

5. El Defensor del Pueblo. (Ombudsman).
Magdalena Aguilar Alvarez. C.N.D.H. México.op. cit.,
pág. 29

El ámbito de competencia también abarca, el magisterio fiscal, los magistrados y las jurisdicciones inferiores, las autoridades penitenciarias, así como la policía en general y en toda la administración de justicia.

Sin embargo, no se permite la competencia y el control, en el Tribunal Supremo y en el Tribunal Supremo Administrativo, ya que no se permite supervisiones salvo en actos jurisdiccionales y siempre y cuando se considere, que se ha dictado una sentencia injusta y contraria a las leyes mexicas.

También el Defensor del pueblo, no supervisa a los Ministros de Estado, ni a los Diputados Parlamentarios, ya sean del ámbito federal, estatal o municipal.

En lo que se refiere a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, su ámbito de competencia abarca a todo el territorio nacional, la institución está capacitada para conocer quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos, siempre y cuando éstas fueren imputadas a autoridades o servidores públicos de carácter federal, y que integran la administración pública central, estatal y municipal.

Sus excepciones son las siguientes: la CNDH, no puede supervisar ni vigilar a los miembros que integran el Poder Judicial de la Federación, Tampoco tendrá competencia en el ámbito electoral, así como el laboral.⁶

6. Vigilancia y Efectividad de los Derechos Humanos en México. (Análisis Jurídico de la Ley de la CNDH). Emilio Rabasa Gamboa. op. cit., pág. 6

Sobre estos tres últimos asuntos, la incompetencia jurisdiccional, electoral y laboral, existe una polémica entre voces de respetados juristas, politólogos, abogados, estudiantes y sociedad civil en general, sobre si se consideran derechos o no, como los reconoce el Ombudsman de Suecia, a excepción de los asuntos electorales.

Las justificaciones que se dieron en su momento, por parte del titular de la Comisión Nacional Jorge Carpizo Macgregor, fueron en base a que "la CNDH no es un tribunal, sino un organismo de protección y observancia de los derechos humanos, es decir ni es la encargada de la procuración e impartición de la justicia, ni es la responsable de emitir o promulgar leyes, porque para eso están los organismos que se encargan de esos asuntos".⁷

De esta manera, delimitada la incompetencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por la Constitución Política de México y su propia Ley, su ámbito de competencia se reduce a la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

En cuanto a la competencia territorial, la Comisión Nacional de Derechos Humanos cubre todo el territorio nacional, abarca a todos los ciudadanos mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país.

7. *Ibidem*, pág. 6

CUADRO N. - 1

Algunas de las características generales más importantes que presentan, ambas instituciones son las siguientes: ^{8.}

	<u>Suecia</u>	<u>México</u>
- Título	Justitie Ombudsman Commissioner	Comisión Nacional de Derechos Humanos
- Creación	1809	1990
- Designado por	Riksdag (Parlamento)	El Ejecutivo Federal y el H. Congreso de la Unión
- Duración del cargo	4 años	4 años
- Reelegible	si	si
- Actuación de oficio	si	no

8. Fuentes. El Defensor del Ciudadano. (Ombudsman).
Migdallena Aguilar Alvarez. C.N.D.H. op. cit., pág. 28
La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad.
(Memoria). C.N.D.H. op. cit., pág. 107

	<u>Suecia</u>	<u>México</u>
- Forma de presentación de la queja	Directa	Directa
- Agotadas todas las vías legales	no	no
- Interés personal del demandante	no	no necesariamente
- Ambito de competencia	Adm. Civil, Militar, Judicial, Policiales. Adm. Central, Provincial y municipal.	Autoridades administrativas y servidores públicos. Fed. Est. y Mpls.
- Poderes	Recomienda, ractifica, modifica, crítica y sanciona.	Recomienda
- El Informe se presenta ante	El Parlamento	El Presidente y el H. Congreso de la Unión.

	<u>Suecia</u>	<u>México</u>
- Sanciones por no presentar la información	si	no
- Acceso a la documentación oficial	si	no, solo en caso que se solicite
- El Titular tiene autonomía de acción	si	no
- Su conducta es vigilada por	Un Comité legal del Parlamento	El H. Congreso de la Unión
- El Ombudsman es unipersonal	si	no
- La actuación del Ombudsman se rige por	La Ley de Instrucciones que dicta el Parlamento. Posee el estatus de un Magistrado.	La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

continua...

	<u>Suecia</u>	<u>México</u>
- Autonomía Política	Completa, ya que en Suecia existe una separación orgánica entre la función política y la administración.	No, porque a la CNDH, la sigue nombrando el Ejecutivo Federal.
- Posee facultades para entablar procesos penales	Si, puede: acusar penalmente, destituir o disciplinar	no
- Posee autonomía financiera	Si, recibe sus fondos directamente del Parlamento.	No, elabora su presupuesto y lo somete a la aprobación de la SHCP.
- Presencia jurídica	Posee el status de un magistrado de la Suprema Corte de Justicia.	No posee dicha función
- Supervisa el ámbito militar y judicial	si	no

Autonomía de Organización

En lo que respecta a la autonomía de organización, ésta ca, a la facultad del propio Ombudsman de Suecia de organizar sin ningún tipo de interferencia su oficina, estructura orgánica, su autonomía financiera, y su plan de trabajo, todo parece indicar que existe libertad plena de autonomía política.

Fato en base a que, la actuación del Ombudsman se rige por la Ley de Instrucciones que dicta el Parlamento sueco, por lo tanto sus actividades pueden ser reguladas en términos generales, es decir solamente por un acto jurídico que emane del mismo Parlamento. De esta manera el Parlamento no puede dictar instrucciones al Ombudsman sobre qué casos particulares debe de investigar, ni el Defensor del pueblo acata tales recomendaciones, en caso de que se las dieran.

A su vez, el Defensor del pueblo goza de plena autonomía en relación con el Parlamento que lo designa, tiene facultades de realizar investigaciones que se extienden por períodos prolongados y a menudo es necesario, una revisión de las leyes vigentes, así como la verificación de su correcta aplicación. Las propuestas de control de esta índole le llegan al Defensor del pueblo, de diversas fuentes, y otras son cuestiones planteadas por la prensa o quejas del público para emprender una investigación, por lo cual el Protector del ciudadano no debe poner ningún pretexto.^{9.}

9. El Ombudsman de Suecia. Una Institución Ejemplar.
Revista de Intercambio Académico de la UNAM.
Publicación Trimestral. Enero-Marzo. op. cit., pág. 34

Por otra parte, la autonomía de organización de la Comisión Nacional se deriva con la promulgación de su propia Ley. La Ley de la CNDH señala que ésta queda establecida como un órgano del H. Congreso de la Unión. Dicha Ley señala en su artículo número 2 las razones de su autonomía:

Artículo 2. "La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonios propios". 10.

En base a esto, se puede decir lo siguiente: la autonomía de la Comisión Nacional, como la de cualquier otra institución de servicio descentralizada, consiste en el conjunto de atribuciones que definen su competencia para crear y aplicar sus propias normas con base en la Constitución Política de México.

Por lo tanto, el carácter de un organismo descentralizado, en su autonomía orgánica, con un poder propio de decisión en los asuntos que legalmente se le encomienda. De esta manera, se puede decir que la autonomía política y de organización de la Comisión Nacional se cumple en parte, ya que en la práctica la autonomía política de la institución a veces no se cumple.

Así pues, tanto la Comisión Nacional como el Ombudaman de Suecia poseen autonomía de organización, además dichas instituciones son reguladas a partir de un órgano legislativo, el H. Congreso de la Unión y el Parlamento sueco respectivamente.

10. Diario Oficial de la Federación. 29 de Junio de 1992

Autonomía Orgánica

Este punto tiene similitud con el anterior, ambas instituciones: La Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Ombudsman de Suecia, poseen autonomía orgánica en toda la estructura de sus órganos y en las atribuciones que éstas tienen, sin estar sujetas a ninguna revisión de ningún órgano superior.

Los órganos que integran la CNDH, son el Consejo, el Presidente, el Secretario Ejecutivo, Cinco Visitadores Generales y el personal profesional, técnico y administrativo requerido para su trabajo.

En base a la Ley de la Comisión Nacional, mencionada anteriormente tienen los siguientes artículos: El artículo 13 menciona que no se sujetará al Presidente y Visitadores Generales a responsabilidad civil, penal o administrativa por las opiniones o las recomendaciones que formulen.

El artículo 14, establece que sólo se procederá a destituir al Presidente de dicha Comisión, por los procedimientos que establece la Constitución Política de México (título cuarto, que se refiere al juicio político).

También el artículo 16 establece que, el Presidente y los Visitadores Generales y adjuntos, en sus actuaciones tendrán fe pública para verificar la veracidad de los hechos de las quejas.

A su vez, otro órgano importante de la CNDH, es la figura del Consejo, el cual lo forman personalidades destacadas y de prestigio de la sociedad.

11. Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. U.N.D.H. op. cit., pág. 116

Buenas personalidades, son del bando de las letras, del periodismo, de la academia y funcionarios públicos, pero existen algunas excepciones; sólo tres integrantes del Consejo deben tener cargos públicos, los siete restantes no deben tenerlos. (en total son diez integrantes del Consejo).

De esta manera el Consejo, es un órgano innovador de la Comisión Nacional, no se tiene conocimiento, que en el mundo otro Ombudsman tenga tal figura. El Consejo por consiguiente es el órgano supremo de la CNDH, y el que define los lineamientos de actuación de la institución.

Autonomía financiera

Con respecto a la autonomía financiera, el Ombudsman de Suecia, recibe sus fondos directamente del Parlamento sin ninguna intervención del Ministerio de Finanzas.

El aspecto económico es muy importante, ya que el Ombudsman al ser un organismo autónomo depende de los recursos que le asigna la Comisión de Finanzas del Parlamento. ^{12.}

En México la autonomía financiera de la CNDH, deriva del hecho de que ya no depende de los recursos de un órgano central, como se recordará anteriormente, la CNDH, estaba adscrita administrativamente y financieramente a la Secretaría de Gobernación.

Ahora al ser un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonios propios, tiene la facultad de elaborar su propio presupuesto y someterlo a consideración del Secretario de Hacienda y Crédito Público.

12. Evolución Normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. José López Chavarría. C.N.D.H. México. 1993. pág. 38

Autonomía Técnica

La autonomía Técnica, se refiere propiamente a los procedimientos que realizan la CNDH y el Ombudsman de Suecia, para darle seguimiento a las quejas presentadas por los individuos cuando éstos consideran que han sido violados en sus derechos por autoridades o servidores públicos.¹³

El procedimiento en ambas instituciones es casi similar por lo que técnicamente no difiere mucho, los pasos a seguir en términos generales son los siguientes:

- 1) Presentación y Recepción de las Quejas.
- 2) Comunicación y Petición del Informe a los Presuntos Responsables.
- 3) Investigación, Valoración de Pruebas y Elaboración del Proyecto de Recomendación, o en su caso del Acuerdo de no Responsabilidad.
- 4) Aprobación por parte de la Comisión Nacional, o por el Ombudsman de Suecia, de los Fallos o Resoluciones finales.

En el caso de la Comisión Nacional, cuando no se comprueban las quejas imputadas a alguna autoridad pública, la propia institución, dicta un Acuerdo de no Responsabilidad, que también se remite y publica.

Así mismo, en el caso del Ombudsman de Suecia, si las quejas no reúnen los suficientes requisitos solicitados, se le hace saber al denunciante. Sin embargo, el Ombudsman de Suecia goza de discrecionalidad para aceptar las quejas y las acciones que habrán de seguirse, por lo tanto posee autonomía de acción.

13. El Defensor del Ciudadano. (Ombudsman)

Magdalena Aguilar Alvarez. C.N.D.H. op. cit., pág. 26

Otra característica muy importante que sobresale en el ombudsman de Suecia, es que al la confrontación del expediente y las pruebas del ciudadano no bastan, el Defensor del Pueblo inicia una auténtica labor investigatoria, tiene plenos poderes para examinar los expedientes y documentos especiales y para interpelar a los funcionarios vinculados con la investigación. También el Protector del ciudadano tiene amplias facultades para solicitar y estudiar los expedientes relacionados con el asunto, incluso los de carácter confidencial y secretos, a excepción de aquéllos documentos que afecten la seguridad nacional.

Esto último tiene que ver con tres características distintas que se mencionarán a continuación:

En primer lugar, las dependencias gubernamentales poseen en Suecia, un alto grado de independencia relativamente grande en relación con el nivel político de la toma de decisiones. Están mucho menos sujetas a las influencias parlamentarias de todos los días, por lo tanto en este sentido el Defensor del pueblo es un instrumento necesario en el control y fiscalización de éstos organismos públicos. 14.

En segundo lugar, al buscar su propio interés el ciudadano tiene a su disposición una arma poderosa, el derecho a examinar los archivos del gobierno sueco y otros documentos oficiales con ciertas excepciones destinadas a salvaguardar los secretos de Estado y otros intereses públicos comparables. De esta manera, en los casos de fricción entre el ciudadano y un departamento administrativo, el origen de la decisión administrativa en cuestión se encuentra registrada por escrito.

14. *Ibidem*, pág. 30

En tercer lugar, no es fácil en Suecia presentar casos para su revisión judicial como en México y otros países de Europa, donde los tribunales administrativos han ejercido desde hace mucho tiempo una amplia jurisdicción.

Sin entrar en cuestiones meramente jurídicas, las tres características mencionadas atrás, muestran diferencias comparativas con respecto a México.

Autonomía Política

Esta facultad se deriva de los informes anuales que rinde el Ombudaman de Suecia ante el Parlamento o los informes especiales, cuando el caso en cuestión lo amerita por su importancia.

Como consecuencia de su investigación, el Defensor del pueblo puede sugerir al gobierno una o varias modificaciones a la legislación vigente o en los reglamentos que se aplican en la Administración Pública, y que son causa, a su entender, de las arbitrariedades que soporta el gobernado.

Dicho informe es analizado por una de las Comisiones Parlamentarias. Una vez que haya sido verificado el documento a grandes rasgos, la Comisión presenta su juicio por escrito al propio Parlamento. 15.

También se puede decir que los medios de difusión hacen de organismos de control del Ombudaman de Suecia, ya que con frecuencia inician debates en torno a casos controvertidos.

15. La Experiencia del Ombudaman en la Actualidad.
(Memoria). C.N.D.H. op. cit., pág. 109

En el caso de la Comisión Nacional, los informes los rinde el Presidente de la institución ante el H. Congreso de la Unión con la presencia del Ejecutivo Federal, haciéndose del conocimiento de la sociedad en general. En el informe anual, se engloban las actividades totales del organismo y que pueden contener proposiciones a autoridades federales, estatales y municipales, con objeto de perfeccionar prácticas administrativas o sugerir reformas legislativas. 16.

El artículo 54 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, señala en relación con dicho informe, que no puede darse instrucción alguna a la CNDH por ninguna autoridad. Evidentemente el informe es comentado, discutido, dentro del H. Congreso de la Unión y por la sociedad civil en general. Pero del órgano legislativo no puede derivarse ninguna instrucción.

Por lo tanto, la autonomía de la CNDH, está condicionada en base a que en el informe anual, visto éste como un instrumento fundamental, no interfiera ningún órgano de gobierno.

Información

En materia de acceso a la información, es conocido que en México, la Comisión Nacional, ha enfrentado diversos problemas para allegarse los datos necesarios en sus investigaciones y que obran en poder de las autoridades supervisadas.

Los datos son esenciales para la labor de cualquier Ombudsman, ya que la información obtenida es un requisito clave y estructural.

16. Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México. (Análisis Jurídico de la Ley de la CNDH) Emilio Rabasa Gamboa. op. cit., pág. 31

Por estos motivos el Gobierno de la República reformó en enero de 1991, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para obligar a éstos a proporcionar, en forma oportuna y veraz, todos los datos solicitados por la Comisión Nacional.

En Suecia, el Ombudsman está en condiciones de requerir la información en forma imperativa cuando le es denegada, a través de los tribunales, facultad, que no es desdeñable cuando existe una resistencia a suministrar los datos. ^{17.}

En lo que corresponde a las recomendaciones o resoluciones de la CNDH, emite recomendaciones públicas y autónomas, que no tienen carácter imperativo para la autoridad o servidor público.

Es decir, las recomendaciones de la CNDH, sólo poseen la fuerza moral que proviene de su carácter de defensor del ciudadano; en segundo término dispone del arma de la publicidad, que en modo alguno es menor el efecto y el costo político que para alguna autoridad tiene el hecho de ser exhibida públicamente como transgresora de los derechos ciudadanos, en los informes que por ley presenta la institución regularmente.

Por estos motivos se recomienda, que las recomendaciones de la CNDH tengan un carácter coactivo y obligatorio. Y de nuevo volvemos a retomar el ejemplo del Ombudsman de Suecia, éste tiene la facultad para acusar penalmente a un funcionario en caso de existir indicios delictivos y para interponer el juicio de amparo.

17. El Defensor del Ciudadano. (Ombudsman).
Magdalena Aguilar Alvarez. C.N.D.H. op. cit., pág.

Además debe señalarse que, hasta donde se conoce, la CNDH, sólo inicia procedimiento a petición de la parte agraviada. Si esto es así quizá convenga ampliar de facultades a la CNDH, de modo que además de atender las quejas que se le presentan, posea la capacidad de actuar de oficio, es decir, para iniciar un procedimiento investigatorio por iniciativa propia, lo que por otra parte obligaría a dotarla de mayores recursos y capacidad operativa.

El Ombudsman de Suecia sí posee dicha facultad, ya que tiene la capacidad de actuar de parte o de oficio. Su actuación de oficio es sumamente importante ya que es consecuencia de su obligación de vigilancia que puede ser resultado de sus periódicas visitas de inspección que realiza a todos los organismos que integran la Administración Pública de ese país, así como a los organismos judiciales y militares o simplemente se deja guiar por las informaciones de los medios de comunicación.

Por otra parte, el modelo mexicano quizá sea más funcional pero no eficaz, en lo que se refiere a organizar sus Comisiones de Derechos Humanos, con respecto al Ombudsman de Suecia. Pero no se trata de tener una o más Comisiones de Derechos Humanos en cada entidad federativa del país. Sino que tanto la Comisión Nacional, La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y las Comisiones Estatales, tengan una completa autonomía política y sin entorpecer su labor de investigación y de allegarse toda la información necesaria. 18.

18. Véase, La Jornada, Periódico, Sábado 25 de Junio de 1994. pág. 17

De esta manera, la puesta en práctica de las experiencias internacionales para enfrentar el conflicto del respeto a los derechos humanos, y con referencia a la figura sueca del Defensor ciudadano, ha hecho renacer las esperanzas de un avance real y serio.

En parte, la función de defensa y promoción de los derechos humanos, recae en la CNDH, la cual tiene la responsabilidad de procurar el respeto y la protección de dichos derechos en todo el territorio nacional. Pero también corresponde a los ONGs en derechos humanos la vigilancia y supervisión, a su vez toca su parte a la mayoría de los estados de la República, para que aprovechen la experiencia de la CNDH, proponiendo sus respectivos procedimientos de estudio y análisis ajenos a formalismos, los cuales sin pretensión de sustituir a ninguna autoridad, puedan constituir instituciones de colaboración eficiente e imparciales que den acceso a un recurso efectivo y por ley, en contra de las injusticias de autoridades gubernamentales y públicas. 19.

Con esto no se logrará obscurecer la clara visión de la defensa de los derechos humanos. La pluralidad social debe prevalecer en todas las Comisiones Estatales y Nacional de Derechos Humanos.

Las condiciones están dadas para la posible consolidación y organización de la CNDH, ya que cuenta con un fundamento legal y el respaldo de una reforma jurídica que mandó al H. Congreso de la Unión el Jefe del Ejecutivo, en los primeros meses de 1995.

19. Justicia Constitucional. Ombudsman y Derechos Humanos.
Héctor Fix-Zamudio. C.N.D.H. México. 1993. pág. 405

Por último, a nivel universal es casi unánime el admitir al Ombudsman de Suecia, como el precedente de la actual protección institucional de los derechos humanos. En el derecho mexicano se ha efectuado una similar adaptación de dicha figura, insertándola en la Constitución Política de México.

Por lo tanto, en la medida que se promuevan la protección, reglamentación, la observancia y se conozca la mecánica sencilla y los procedimientos, principios y alcances de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entonces se avanzara hacia una verdadera cultura de los derechos humanos, el país se identificará como un Estado Democrático y se progresará en un régimen de derecho.²⁰

Además de que la Comisión Nacional, tendría una importante función similar al Ombudsman de Suecia, en cuanto a mediar entre el Gobierno y la ciudadanía, ante eventuales abusos de las autoridades y funcionarios públicos.

Esta alternativa permitirá al ciudadano acudir a una institución imparcial, que pretenda remediar o darle solución a sus reclamos en cuanto asesoría y orientación legal y jurídica, cuando considere que han sido violados sus derechos humanos.

20. El Alma del Ombudsman. Luis de la Barrera Bolórzano. En el Periódico la Jornada. Viernes 24 de Junio de 1994. pág. 39

PROPUESTA DE ESTRUCTURACION Y FUNCIONALIDAD
DE UN OMBUDSMAN EN MEXICO

Expuestas las características generales que definen a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y al Ombudsman de Suecia, con sus respectivas diferencias, a continuación se presentará una serie de elementos a manera de propuestas personal, que debería de tener un Ombudsman en México.

1. En primer lugar, debe precisarse la naturaleza del organismo. Es decir, el Ombudsman debe ser una institución designada solamente por el H. Congreso de la Unión, será también un organismo, autónomo políticamente, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

2. En su conformación existirá, la figura de un Presidente o Director. Debe existir también, un Consejo formado por distinguidas personalidades de la sociedad civil y del gobierno, una Secretaría Ejecutiva, los Visitadores necesarios, delineando con precisión la naturaleza funcional de cada uno de ellos, y el personal Administrativo que se requiera para la debida funcionalidad de la institución.

3. El nombramiento del Ombudsman o del Presidente de dicho organismo lo realizará solamente el H. Congreso de la Unión, de la terna presentada por el Consejo de la propia institución.

4. Contemplar como facultad del Ombudsman, la de proponer reformas legislativas a la Constitución Política de México, misma que formulará el H. Congreso de la Unión, que a su vez, permita el mejoramiento del sistema legislativo respecto a la protección de los derechos humanos.

5. Tanto en el nombramiento del titular de la institución y en la integración de su Consejo de Consulta, se debe de dar una intervención determinante del H. Congreso de la Unión, sin la intervención del Poder Ejecutivo Federal.

6. Debe ser un Ombudsman unipersonal, a fin de garantizar una atención pronta de las quejas recibidas.

7. El ámbito de competencia del Ombudsman mexicano, debe abarcar asuntos laborales, electorales y jurisdiccionales, previa queja o denuncia de éstos actos relacionados con la violación de los derechos humanos, considerando que tales atribuciones no invalidarían la autonomía del poder Judicial ni de los Tribunales Electorales y Laborales, y así contribuiría en gran medida al perfeccionamiento de las instituciones jurídicas del país.

8. Una función importante que debe de tener el Ombudsman mexicano, es la de mediador, entre los organismos que integran la Administración Pública Federal, y el ciudadano, así como también los organismos del Poder Judicial y los electorales.

9. El Ombudsman mexicano, no debe de desempeñar ningún otro cargo público o privado y no debe de pertenecer a ningún partido político. Es decir, en el período que ejerza su función como representante de la institución, debe ocuparse de las funciones de la institución, con el fin de que el cargo no sea político.

10. La conducta del Ombudsman mexicano debe ser vigilada por un Comité Legal, Integrado por los miembros del H. Congreso de la Unión y con representación de todos los partidos políticos.

11. El procedimiento del Ombudsman debe ser sencillo y claro y con una celeridad administrativa efectiva, previa queja o denuncia de un ciudadano, con el fin de que, cada caso en particular sea resuelto en el tiempo menos posible, ésto le daría una mejor credibilidad a la institución.

12. El Ombudsman mexicano, debe proveer un informe anual o semestral de las actividades y resultados alcanzados, ante el H. Congreso de la Unión, en el cual se señalará a aquellas autoridades que no hayan cumplido con las recomendaciones de la institución.

Dicho informe no debe estar sometido a presiones políticas de ningún órgano de gobierno, ni a formalismos, es decir, la Comisión Nacional debe tener la facultad, de que en un momento dado, y por la importancia de un caso, emita informes tanto al H. Congreso de la Unión como a la opinión pública en general, así como a los medios de comunicación.

13. Las recomendaciones que emita el Ombudsman mexicano, deben tener el carácter de públicas, autónomas y vinculatorias, con el fin de que a la autoridad en cuestión, no le responsabilice y este comprometida.

14. Por último, el Ombudsman mexicano debe ser una institución completamente autónoma, de cualquier poder público, ésta es una característica esencial para su consolidación y desarrollo.

La institución del Ombudsman sueco prácticamente ha permanecido igual en todos sus aspectos desde 1809 año en que fue creada. La estructura básica de la institución es tal, que ha podido adaptarse a los grandes cambios sociales, económicos y políticos que han tenido lugar en Suecia durante su desarrollo histórico.

No hay razón alguna para pensar que la institución nuestra, la Comisión Nacional de Derechos Humanos logre también su consolidación. En este sentido, se han realizado en México numerosos simposios, conferencias y debates, cuya finalidad ha sido, indudablemente, contribuir a perfeccionar nuestro Estado de Derecho. Por consecuencia se ha generado un gran interés e intercambio de ideas alrededor del tema de los derechos humanos, pero también se ha dado cabida a la creación de organismos que la sociedad demanda como necesarios, como medida de prevención para evitar la violación de derechos humanos por servidores públicos.^{21.}

Con eventos de esta naturaleza se pretende contribuir a lograr la plena efectividad de dichos derechos, e impulsar el desarrollo de otros que nuestra evolución social, económica, y cultural demanda.

Como es de conocimiento público, la defensa y promoción de los derechos humanos corresponde, a la Comisión Nacional y al Ombudsman de Suecia. Pero dichas instituciones no vienen a sustituir de ninguna manera al poder judicial, a las policías, al juicio de

21. Experiencias y Perspectivas de Los Organismos Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. C.N.D.H. México. op. cit., pag. 37

supero, ni a los abogados encargados de hacer valer el derecho y la justicia, sino ha enriquecer y complementar los marcos jurídicos de sus respectivos países.

Es claro que en Suecia, el Ombudsman tiene unas perspectivas desarrolladas y consolidadas, posee una vasta experiencia de protección y defensa de los derechos humanos. Mientras que en México, la creación de la CNDH es relativamente reciente, el Ombudsman de Suecia se estableció por Ley Constitucional a principios del siglo XIX.

Por estos motivos es lógico que existe un desarrollo histórico y una separación muy amplia entre ambas instituciones. Por eso que el reconocimiento universal de los derechos humanos a través de ésta institución, va a constituir un aspecto fundamental y determinante en las relaciones entre gobernantes y gobernados, esto implica por una parte, limitaciones al uso del poder público de los gobernantes y por la otra, mayores posibilidades y expectativas del ciudadano sueco de como ese poder debe ser empleado y con que finalidades. De esta manera para el gobierno sueco conlleva también la responsabilidad de asumir la iniciativa en hacer cumplir los derechos de los gobernados a través de los medios jurídicos. 22.

En este contexto la institución sueca del Defensor del pueblo, es ya una figura consolidada, e inherente al sistema judicial sueco y a la protección de los derechos humanos.

22. Historia de Suecia. Información Sobre Suecia.
Instituto sueco de Cultura. Junio 1992. pág. 3

Por lo contrario, las perspectivas de la CNDH son muy inciertas a pesar que tiene varias características del modelo sueco, pero también tiene puntos a su favor, tiene rango constitucional y una autonomía política relativa.

A pesar que ha entregado buenos resultados, el número de quejas recibidas día con día aumenta, lo cual significa, que las violaciones a los derechos humanos están en aumento, por lo cual la atención a ésta problemática requiere un mayor compromiso, no sólo de la institución, sino también del Gobierno federal, los funcionarios públicos, los Organismos no Gubernamentales en derechos humanos, y la sociedad civil en general.

Espero aún cuando las perspectivas son buenas y la CNDH, ha trabajado bastante en la problemática, es necesario también que exista voluntad política por parte de los funcionarios públicos. Pero para que exista voluntad política, debe existir una completa autonomía política de la Comisión Nacional.

Un Ombudsman que no es autónomo, realmente no es un Ombudsman. La autonomía es un requisito necesario e indispensable para el buen funcionamiento de la Comisión Nacional.

La cualidad más importante que debe tener la CNDH, es una completa independencia, que requiere un compromiso absoluto con la causa y máxima objetividad, lo cual obliga a rechazar la tentación y la presión del ambiente y a la influencia pasional del entorno.

23. Vínculo Jurídico. Revista de la Facultad de Derecho. de la Universidad Autónoma de Zacatecas. México. op. cit., pág. 5

Un Ombudsman público sólo puede cumplir su función si actúa con absoluta autonomía frente a cualquier poder del Estado, y también frente a todo partido político, secta y organismo.

La CNDH no debe representar a una sola fracción social, sino a toda la sociedad y a cualquier ciudadano víctima de una violación a sus derechos.

Ha de atender tanto las quejas e inquietudes de organizaciones responsables que no estén politizadas. La voluntad política también se traduce en que las autoridades deben tener respeto limitado a la CNDH, todo intento de influir en sus resoluciones es ilegal.

Si para llegar a la presidencia de un organismo público defensor de los derechos humanos, como es la CNDH, se requiere de un gran prestigio social y una intachable autoridad moral, esas condiciones sólo se mantendrán si la institución actúa cumpliendo con el doble requerimiento de calidad profesional y libertad de actuación. 24.

Tal libertad no puede ser caprichosa, de desbordamiento de la pasión o manifestación de una postura ideológica de alguna autoridad pública.

La calidad profesional y la autonomía sólo la garantizan la voluntad política del gobernante en turno. De esta manera la CNDH, tendrá perspectivas claras si logrará modificar, en importante medida, el segmento de la realidad actual de los derechos humanos, sino es así seguirá prevaleciendo el abuso del poder.

24. *Ibidem*, pág. 5

Con demasiada frecuencia se escucha que la eficacia de la CNDH esta en entre dicho porque muchas de las recomendaciones no son totalmente cumplidas. Debe reconocerse que la CNDH, no es enemigo de la autoridad pública, sino un colaborador para la realización de la justicia. Por lo tanto cuando la CNDH emita una recomendación, debe poner toda su energía, toda su fuerza moral, su prestigio para lograr que se cumpla, pues el incumplimiento erosiona el fundamento mismo de la institución.

Justicia, en la palabra, que demandan los gobernados que sufren un detrimento a sus derechos, sea por la policía, el ministerio público, los funcionarios etc. por eso toda persona debe tener garantizada la posibilidad de solicitar la intervención de un organismo imparcial cuando es afectada en sus derechos humanos.^{24.}

Por su propia naturaleza y por medio de un procedimiento informal y breve la CNDH, consigue dentro del marco jurídico mexicano una conciliación de intereses contrastantes entre las autoridades públicas y los gobernados. Pero por supuesto no tiene cabida en la CNDH ese amigable arreglo, cuando se trata de un abuso grave o de una violación injuria a los derechos individuales y colectivos.

En esos supuestos, nada de obligación tiene la CNDH para conciliar; al servidor público responsable de hacerle sufrir con todo el rigor las consecuencias jurídicas de su falta. La CNDH no puede conformarse con menos de eso, y tampoco debe proteger o defender delincuentes.^{25.}

25. El Alma del Ombudsman. Luis de la Barrera Solórzano. En el Periodico la Jornada. Viernes 24 de Junio de 1994. op: cit. pág. 39

De esta manera, la consolidación de la CNDH se logrará, cuando prácticamente todo lo que se recomienda se cumpla. He ahí el principal desafío del Ombudsman mexicano.

Pero el reto no es sólo de la Comisión Nacional, es de toda la sociedad en su conjunto, todos debemos hacer de los derechos humanos una cultura.

Por lo tanto las perspectivas de la CNDH serán buenas, si logra que el costo político para el funcionario que no cumpla íntegramente y pronto con lo recomendado sea tan alto, que ninguno quiera pagar el precio.

Las redes de comunicación también deben de asumir una colaboración imprescindible para el éxito de la causa, las organizaciones no gubernamentales son también parte importante, tienen el derecho de exigir el respeto de los derechos humanos, manifestándose por las vías legales. Los ONG's en derechos humanos son parte de la sociedad organizada, la CNDH reconoce en éstas organizaciones un apoyo mutuo y una colaboración valiosa sin la cual no se alcanzarían los objetivos deseados, de no contarse con el apoyo de dichos organismos, no se completaría la defensa de los derechos fundamentales. 26.

Con el fin de contribuir al perfeccionamiento de los derechos humanos, se sugiere que la Cámara de Diputados, o la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, puedan legalmente llamar a cuentas a los servidores públicos que incumplan o se demoran injustificadamente en cumplir las recomendaciones de la CNDH.

26. Informe Anual de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. (Mayo 1994-Mayo 1995). C.N.D.H. México.
Pág. 42

La Comisión Nacional, por lo tanto, está obligada a hacer su parte en la promoción y defensa de los derechos humanos, actuando con honestidad y profesionalismo y determinación; el resto corresponde a la nación en su conjunto.

En la manera que se justifique la verdadera naturaleza de la CNDH, se podrán evitar muchos equívocos, superar muchos riesgos y avanzar hacia su configuración definitiva. En este sentido, la madurez de la CNDH llega cuando se han modificado las estructuras jurídico-políticas en México, de otra manera no tiene sentido el haber elevado a rango constitucional a la institución.

Para recapitular, el establecimiento o la creación de la figura del Ombudsman, en cualquier país, llámesele Defensor del pueblo, Presidente, mediador etc, es un signo de identidad democrática, se sugiere que en México, la democracia se debe basar en respetar la libertad de creencias, de opciones políticas, de suprimir los asesinatos políticos, de respetar las organizaciones sindicales, de respetar las garantías individuales y los derechos colectivos, de los ciudadanos independientemente de su condición social etc, la democracia mexicana también debe basar su soberanía popular en el H. Congreso de la Unión elegido libremente. Estos son signos de identidad democrática en un país donde se establezca la figura del Ombudsman, como en el modelo sueco. ²⁷.

27. El Sistema Político y Administrativo de Suecia.
Información Sobre Suecia. Publicación editada por el
Instituto Sueco de Cultura, Marzo de 1982

De esta forma, debemos retomar la experiencia y las características del Ombudsman de Suecia, en base a la idea de que México necesita de un Ombudsman en derechos humanos. Sin embargo no basta con su existencia, en la práctica debe ser una institución fuerte y prestigiada, lo que supone un trabajo claramente diferenciado del Ejecutivo Federal. Ya que buena parte de las críticas actuales a la CNDH vienen de que sus funcionarios son nombrados por el Presidente de la República. Tal vez no dependan de él, pero la mejor forma de evitar suspicacias, es que al igual que en Suecia, quienes dirigen al Defensor del pueblo son nombrados por el Poder Legislativo con base en propuestas hechas por la sociedad.

Por último, los derechos humanos se separan del idealismo o del subjetivismo, cuando se confrontan con la realidad, y es en ese momento cuando el gobernado común y corriente se ve afectado en su integridad física y moral y son violados sus derechos por alguna autoridad pública.

En estos tiempos confusos y de incertidumbre, lo peor que podría pasar es que naufragaran, en el océano del escepticismo, la cultura de los derechos humanos. La Comisión Nacional, como institución no podrá resolver todos los problemas, pero sí es indispensable para una convivencia civilizada y democrática.

Si se puede avanzar hacia una consolidación de los derechos humanos en nuestra sociedad, ésto se logrará con voluntad política para fortalecer el imperio de la ley y de la cultura de los derechos colectivos. ^{23.}

23. Hacia una Cultura de los Derechos Humanos.

María Teresa Hernández Ochoa y Dalia Fuentes Ronado.
C.N.D.H. México. 1991. pág. 34

CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES GENERALES

Como se señaló en este estudio, la institución del Ombudsman nació en Suecia, hace ya casi dos siglos, concretamente en 1309, y se ha ido difundiendo con lentitud al principio en los países escandinavos, pero aceleradamente después de la segunda guerra mundial, en más de 25 naciones.

Ciertamente la terminología es muy flexible, pues esa institución se denomina Comisionado Parlamentario en el Reino Unido; mediador en Francia; Proveedor de Justicia en Portugal; Defensor Cívico en Italia, Defensor del Pueblo en España y Comisión Nacional de Derechos Humanos en México; pero la estructura es análoga, aunque hay algunas diferencias específicas y rasgos singulares en los distintos países, que la han incorporado a sus ordenamientos jurídicos.

En este sentido, algunos de los retos más comunes que actualmente afectan a la internacionalidad del concepto Ombudsman, es la realidad de la burocracia administrativa moderna y su enorme repercusión sobre el gobernado que trasciende a todas las formas de gobierno y, en esta época de expansión de convenios y tratados comerciales, formas de expresión democrática y de cambios estructurales positivas en muchos países del mundo, es importante que la comunidad internacional de los Ombudsmen compartan experiencias mutuas.

De esta manera, el concepto del Ombudsman, desde su modelo clásico que nació en Suecia hasta sus muy diversas manifestaciones como Comisionado, Mediador o Defensor del Pueblo, se ha afianzado como un instrumento de responsabilidad democrática entre el individuo y el Estado burocrático.

Por regla general, los Ombudsman únicamente ejercen su poder más para recomendar cambios que para ordenarlos. Tal vez sea esta incapacidad para imponer cambios lo que representa la fuerza clave del cargo y no su punto débil.

Un embargo, sí tiene cabida un cambio real como resultado de la acción de un Ombudsman en cualquier país, la institución a la vez debe ganarse el respeto del gobierno y mantenerlo mediante su honestez, en un apoyo conjunto entre gobierno-Ombudsman-sociedad civil.

Aunque la función clásica del Ombudsman es la de fiscalizar las cuestiones de Administración Pública practicadas por un nivel particular de gobierno. Cada vez es más común nombrar Ombudsman en otras áreas como son: prisiones, fuerzas armadas, hospitales, orfanatorios, asilos, derechos del niño. También en diversos países como en Suecia, se han nombrado Ombudsman, expertos en seguridad, construcciones, empresas, bancos y periódicos.

Pero es indudable que el modelo clásico del Ombudsman, se ha convertido a un fenómeno común: la inmensidad potencial de todas las burocracias hacia el individuo. Demoran, indiferencia, trato grosero, negligencia, arbitrariedad, comportamiento prepotente, arrogancia y amenazas, que pueden ser defectos estructurales de todos los organismos jerárquicos en los que empleados reciben órdenes para entrar al ámbito de la corrupción, claro está, no en todos los países se dan las mismas circunstancias.

Por eso es fundamental al concepto del Ombudsman, la capacidad que tenga la institución para revertir la atención burocrática hacia los ciudadanos comunes que se supone deben ser atendidos y servidos. Cualquiera que sea la estructura de un sistema democrático en particular, o el modelo de cargo de un Ombudsman, la naturaleza de toda burocracia estatal presenta retos similares en todas las sociedades.

Las funciones del concepto Ombudsman, deben evolucionar constantemente en dos dimensiones: una es la madurez dentro del cargo en particular y experiencia aplicada en resolver los problemas entre el gobernado y los funcionarios públicos en relación con la violación a los derechos humanos.

La otra, es una reacción a las tendencias y factores externos que amenazan, las crecientes funciones de un Ombudsman, en su contexto nacional e internacional.

El concepto de Ombudsman, también hace referencia a que la institución no reemplaza las decisiones del gobierno, si se opone a ellas, por lo contrario, su función es ayudar a los organismos públicos a estar conscientes de los problemas públicos del individuo y reaccionar positivamente ante ellos. Además de ayudar a resolver quejas individuales. El concepto Ombudsman implica a su vez, un recurso para las instituciones públicas al descubrir injusticias de violación a los derechos humanos y como dicha institución puede recomendar y aconsejar para prevenirlas en el futuro.

Finalmente, podemos describir al Ombudsman de manera general, como un organismo dirigido por uno o varios funcionarios, designados por un órgano legislativo, que con el auxilio de personal técnico y administrativo, posee la función esencial de recibir e investigar quejas por la afectación de los derechos humanos o de las garantías jurídicas consagradas constitucionalmente de los gobernados, respecto de actos u omisiones de autoridades públicas, no sólo por violaciones de los derechos humanos, sino también injusticias, irrazonabilidad o retraso en asuntos administrativos.

En primer término, dicho organismo debe intentar un acuerdo entre ambas partes y, de no lograrlo, debe realizar una investigación para proponer con efectos obligatorios, las soluciones que estime más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones, este labor se comunica periódicamente a los más altos órganos del Poder Legislativo, con la atribución adicional de proponer las medidas legales y reglamentarias que se consideren necesarias para perfeccionar la protección de los derechos humanos.

Conceptualizando de esta manera al Ombudsman, representa un recurso efectivo para el ciudadano, una instancia a la cual puede acudir, cuando se siente de algún modo agraviado por la conducta de cualquier autoridad pública. Esta posibilidad del gobernado por encontrarse ante una instancia imparcial y de remediar o poner arreglo a la arbitrariedad cometida, constituye nada menos la frontera que separa el Estado de Derecho o de un régimen autoritario o antidemocrático.

BIBLIOGRAFIA

- RIVERA, Enrique. El Poder del Poder. Editorial Sudamericana, Bogotá Colombia, 1937, Capítulo 5. El Estado y la Constitución. pp. 77-92
- Glosario de Términos Administrativos. Presidencia de la República, Coordinación de Estudios Administrativos. México, 1932, pp. 107
- Diccionario de Política y Administración Pública. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. A.C. México, 1932, Tomo 1, pp 536
- LEVIN, V. I. El Estado y la Revolución. Editorial Progreso Moscú, 1930, pp. 142
- MARCOS, E. Patricio. Estado y Forma de Gobierno. Estudios Políticos. Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM. México, 1977, pp. 204
- FERRER, Federico. El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado. Editores Mexicanos Unidos. México, 1933, pp. 206
- ARBER, MAX. El Político y el Científico. Premio Editora, México, 6a edición. 1930, pp. 31
- MAYA, Carlos. El Concepto del Estado en los Cuadernos de la Carcel. Ensayo, México, 1974, pp. 7-13
- PENICHE, J. Francisco. Introducción al Estudio del Derecho Editorial Porrúa, 4a edición, México, 1979, pp. 220

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Secretaría de Gobernación. Dirección General de Gobierno
México, 1995. pp. 246
- CARPIZO, MACGREGOR, Jorge. La Constitución y su defensa.
Editorial UNAM. México, 1984, pp. 135-162
- Los Derechos Humanos de los Mexicanos.
Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1990,
pp. 20
- Documentos y Testimonio de Cinco Siglos. (Compilación)
Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1991
pp. 372
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente.
(1916-1917). Tomo I. Talleres Gráficos de la Nación,
1960, pp. 1104
- Clasicos Mexicanos de los Derechos Humanos.
De la Independencia a la Constitución Vigente. (Antología)
C.N.D.H. México, 1991, pp. 329
- FIX-ZAMUDIO, Héctor. Justicia Constitucional Ombudsman
y Derechos Humanos. C.N.D.H. México, 1993 pp. 531
- FIX-ZAMUDIO, Héctor. El Derecho Constitucional a la
Justicia del Derecho Mexicano. México, 1979. Obra Colecti
va. pp. 279-326
- ACOSTA ROMERO, Miguel. Obra Jurídica Mexicana. Editorial
Porruá. México, 1985, pp. 3-81

- SOLÍS AGERO, Felipe. Apuntes Sobre el Origen y Desarrollo de la Administración Pública Federal en México. S.F. México, 1986, pp. 41
- BAENA PAZ, Guillermina. Instrumentos de Investigación. (Manual para Elaborar Trabajos de Investigación y Tesis Profesionales). UNAM. México, 1979, pp. 170
- GONZALES REYNA, Susana. Manual de Redacción e Investigación Documental. Editorial Trillas. México, 1982, pp. 131
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa. México, 1976, pp. 56
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa. México, 1985, pp. 305
- Plan Nacional de Desarrollo. (1989-1994) Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1989 pp. 143
- Plan Nacional de Desarrollo. (1995-2000) Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1995, pp. 173
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial PAC, S.A. de C.V. México, 1995, pp. 94
- Cursos Básico de Derechos Humanos. Escuela de Derechos Humanos. Lima, Perú. 1987, pp. 6-9

- ORZCO, José de Jesús. Teoría del Derecho y Conceptos Dogmáticos. UNAM. Primera edición 1987. México, pp. 149
- BELAVAL, Yvon. Racionalismo, Empirismo e Ilustración. Siglo XXI 7a edición 1984. México, pp. 387
- Informe del Senado de la República. 7 de Diciembre de 1989. México, pp. 20-36
- ELDRIDGE, Joseph. Los Derechos Humanos y Las Organizaciones no Gubernamentales. (ONG's) Ensayo (S.E.)- (S.F.) pp. 3
- Amnistía Internacional. Publicación de Amnistía Internacional. Sección Mexicana. México, 1990. pp. 6
- HABAZA GAMBOA, Emilio. Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México. C.N.D.H. México, 1992, pp. 67
- El Ombudsman de Suecia. Una Institución Ejemplar. Revista de Publicación Trimestral. Editada por la Dirección de Intercambio Académico de la UNAM. Volúmen 14 Núm. 12 Enero-Marzo de 1986. pp. 31-36
- Datos Generales Sobre Suecia. Información Sobre Suecia. Publicación editada por el Instituto Sueco de Cultura. Mayo de 1983. pp. 2
- El Sistema Político y Administrativo de Suecia. Información Sobre Suecia. Publicación editada por el Instituto Sueco de Cultura. Marzo de 1982. pp. 4

- Los Partidos Políticos en Suecia. Información Sobre Suecia. Publicación editada por el Instituto Sueco de Cultura. febrero de 1992, pp. 4
- Historia de Suecia. Información Sobre Suecia. Publicación editada por el Instituto Sueco de Cultura Junio de 1992, pp. 4
- La Política Exterior Sueca. Información Sobre Suecia. Publicación editada por el Instituto Sueco de Cultura. octubre de 1993, pp. 2
- La Población Sueca. Información Sobre Suecia. Publicación editada por el Instituto Sueco de Cultura. Noviembre de 1992, pp. 4
- ABUJAR CHIVAS, Magdalena. El Defensor del Ciudadano. (Ombudsman). C.N.D.H. México, 1991 pp. 444
- La Institución del Ombudsman. Información Sobre Suecia. Publicación editada por el Instituto Sueco de Cultura. octubre de 1992, pp. 2
- ZOWAT G. Donald. El Ombudsman. (El Defensor del Ciudadano). Fondo de Cultura Económica. México, 1986 pp. 462
- Vínculo Jurídico. (El Ombudsman o Defensor del Pueblo) Revista de la Facultad de Derecho. Universidad Autónoma de Zacatecas. México, Enero-Marzo 1990 pp. 77

- La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad.
(Memoria). C.N.D.H. México, 1992, pp. 215
- MENEGAS ALVAREZ, Sonia. Origen y devenir del Ombudsman.
¿ Una Institución Encomiable ? UNAM. México, 1988
pp. 150
- LOPEZ CHAVARRIA, José y otros. Evolución Normativa de
La Comisión Nacional de Derechos Humanos. C.N.D.H.
México. 1993 , pp. 139
- Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales
de Derechos Humanos y La Comisión Nacional de Derechos
Humanos. C.N.H.H. México. 1993, pp. 193
- HERRENDORF E. Daniel. Derechos Humanos y viceversa.
C.N.D.H. México. 1991, pp. 167
- SHARKANSKI, Ira. Administración Pública. Siglo XXI
México. 1991, pp. 189
- Periodismo y Derechos Humanos. Fundación Manuel Buendía
C.N.D.H. México. 1993, pp. 89
- Gueto de La Comisión Nacional de Derechos Humanos.
C.N.D.H. México 1991, 91/16 pp. 224
- Primer Informe Semestral. Comisión Nacional de Derechos
Humanos. México. Anexos, Junio-Diciembre, 1990. pp. 341
- BOBBIO, Norberto y BOVERO, Michelangelo. Origen y Funda-
mentos del Poder Político. Editorial Grijalvo. 2a edición
México, 1985, pp. 135

HEMEROGRAFIA

- Diario Oficial de la Federación.
Secretaría de Gobernación. 2 de Diciembre de 1982.
México, D.F.
- Diario Oficial de la Federación.
Secretaría de Gobernación. 26 de Enero de 1990.
México, D.F.
- Diario Oficial de la Federación.
Secretaría de Gobernación. 6 de Junio de 1990.
México, D.F.
- Diario Oficial de la Federación.
Secretaría de Gobernación. 28 de Enero de 1992.
México, D.F.
- Diario Oficial de la Federación.
Secretaría de Gobernación. 26 de Junio de 1992.
México, D.F.
- El Día. Diario. 9 de Noviembre de 1989
México, D.F.
- La República. Director. Raúl Moreno Moncha
Órgano de Difusión del Partido Revolucionario Institucional.
25 de Noviembre de 1991. México, D.F.
- La Jornada. Director. Carlos Payan Velazco.
Diario. 6 de Junio de 1991. México, D.F.

- La Jornada. Director. Carlos Payan Verver
Diario. 30 de Septiembre de 1993. México, D.F.
- La Jornada. Director. Carlos Payan Verver.
Diario. 26 de Enero de 1994. México, D.F.
- La Jornada. Director. Carlos Payan Verver
Diario. 4 de Octubre de 1994. México, D.F.
- La Jornada. Director. Carlos Payan Verver
Diario. 1 de Diciembre de 1994. México, D.F.
- La Jornada. Director. Carlos Payan Verver
Diario. 6 de Diciembre de 1994. México, D.F.
- La Jornada. Director. Carlos Payan Verver
Diario. 10 de Diciembre de 1994. México, D.F.
- La Jornada. Director. Carlos Payan Verver
Diario. 11 de Diciembre de 1994. México, D.F.
- La Jornada. Director. Carlos Payan Verver
Diario. 11 de Mayo de 1995. México, D.F.
- La Jornada. Director. Carlos Payan Verver
Diario. 29 de Mayo de 1995. México, D.F.
- La Jornada. Director. Carlos Payan Verver
Diario. 7 de Junio de 1995. México, D.F.
- La Jornada. Director. Carlos Payan Verver
Diario. 8 de Junio de 1995. México, D.F.