



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.

CAMPUS ARAGÓN

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA INAMOVILIDAD DEL
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DEFENSA DE
LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE
GUERRERO**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ERASMO ORTÍZ AVILÉS**

**ASESOR :
LIC. SILVERIO NOCHEBUENA TELLO**

SAN JUAN DE ARAGÓN, ESTADO DE MEXICO 2004.



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.

AGRADECIMIENTOS

Esta investigación la he realizado con mucho esfuerzo y convicción, en ella se depositan mis ideales y las aspiraciones de que los cambios democráticos pronto lleguen a mi querido Estado de Guerrero; de manera particular espero que sirva para actualizar el marco jurídico que da sustento al nombramiento y designación del Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de dicho Estado; por ello, agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México, formadora de miles y miles de profesionistas y destacados juristas, y a manera de tributo a la Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Unidad Aragón", institución de la que me siento muy orgulloso, por darme la oportunidad de concluir con este sueño.

Agradezco a todos mis maestros, a quienes no señalo por el temor de omitir a alguno de ellos, por su gran profesionalismo con el que me brindaron sus conocimientos, sus experiencias y su calidad de juristas.

De manera muy especial agradezco al joven y entusiasta maestro *Silverio Nochebuena Tello*, a quien no le pude ocultar la vergüenza que sentía que en tanto tiempo no estuviera titulado y que por supuesto quería hacerlo, pero que por estar alejado por muchos años de mi escuela no sabía a quien pedirle que me dirigiera mi trabajo de tesis y quien desinteresadamente me dijo *¡pues ya lo encontró!* tráigame su proyecto; palabras que se quedaron bien gravadas en mi mente, y gracias a su apoyo estoy a punto de lograr uno de mis más grandes objetivos. Muchas gracias maestro.

De igual manera, agradezco a la Maestra en Derecho *Janette Yolanda Mendoza Gándara*, Titular del Seminario de Derecho Administrativo de mi querida ENEP Aragón, que en todo momento me brindó las facilidades para realizar mi trabajo. A usted maestra, mi reconocimiento por su destacado profesionalismo.

También agradezco a la doctora Susana Talía Pedroza de la Llave, a Omar García Huante y a Ricardo Ruiz Carbonell, quienes me brindaron todo su apoyo moral y en ocasiones me permitieron ausentarme de la oficina para realizar algunas investigaciones. Muchas gracias.

DEDICATORIAS

A mi madre

Pilar de mi vida, ejemplo de fortaleza y de honestidad, que a pesar de no haber tenido los recursos suficientes, siempre hiciste esfuerzos y sacrificios y me impulsaste para que continuara con mis estudios. Por tus oraciones y consejos, muchísimas gracias madre.

A la memoria de mi padre

A quién tuve la desgracia de haberlo perdido desde que yo era un niño, pero que sin duda alguna si viviera, estoy seguro que me hubiera brindado todo su apoyo y se sentiría orgulloso de mí. Para ti padre en donde te encuentres.

A mis hermanos

Crescenciano q.e.p.d., Miguel, Ramiro y Hermenegildo

De quienes a pesar de ser humildes campesinos, siempre recibí todo su apoyo y consejos para no desviar mi objetivo, depositando en mí toda su confianza.

A mí querida esposa

Compañera de mi vida y artífice de grandes logros y cosas buenas, te doy gracias por haber creído en mí y darme todo tu apoyo desde el inicio de mi carrera; por compartir y soportar los sinsabores que se han presentado durante nuestro matrimonio; por tu impulso y por el respeto que siempre me has tenido. Muchas gracias cariño.

A mis hijos

Yanadxandi, Nallely Sarahí y Erasmo

Con mucho amor para ustedes, porque en la vida no puede existir orgullo y satisfacción más grande para un padre, que la conducta honrosa de sus hijos. A ustedes hijos que siempre me han impulsado para no ser uno más del montón. Gracias hijos.

A mis cuñadas Fernanda y Piedad

Por su invaluable apoyo y tolerancia cuando era yo un inquieto estudiante.

A todos mis sobrin@s

A quienes les dedico este trabajo, haciéndoles hincapié que para triunfar en la vida, siempre es necesario superarse, y que nunca es tarde para lograrlo.

A mis amigos

De manera muy especial al licenciado Jorge Antonio Lagunas Santiago, por su valioso e incondicional apoyo en esta investigación; a Fernando Castillo Díaz, por compartir conmigo sus puntos de vista e impulsarme para lograr este objetivo.

A mis compañeros

Con especial afecto a todas mis amigas y amigos que de alguna manera me orientaron, me alentaron y en algunos casos, me apoyaron para realizar este trabajo. Mi agradecimiento muy especial.

ANÁLISIS JURÍDICO DE LA INAMOVILIDAD DEL PRESIDENTE DE LA COMISION DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE GUERRERO

INDICE

PAGINA

INTRODUCCIÓN

1

CAPITULO 1

LOS DERECHOS HUMANOS

1.1. Antecedentes.....	5
1.1.1. Universales.....	5
1.1.2. En México.....	26
1.2. Delimitación Conceptual.....	35
1.3. Fundamentación.....	37
1.3.1. Iusnaturalista.....	37
1.3.2. Positivista.....	38
1.3.3. Historicista.....	38
1.3.4. Ética o Axiológica.....	39
1.3.5. Legalista.....	39
1.4. Rasgos Distintivos de los Derechos Humanos.....	39
1.4.1. Preexistencia.....	39
1.4.2. Universalidad.....	40
1.4.3. Incondicionalidad.....	40
1.4.4. Inalienabilidad.....	41
1.5. Clasificación de los Derechos Humanos.....	41

CAPITULO 2

CREACIÓN DE INSTITUCIONES PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO UNIVERSAL

2.1. Origen.....	49
2.1.1. Suecia, 1809.....	49
2.2. Países Escandinavos.....	52
2.2.1. Finlandia, 1919.....	52
2.2.2. Noruega, 1952.....	53
2.2.3. Dinamarca, 1953.....	53
2.2.4. Nueva Zelanda, 1962.....	54
2.2.5. Reino Unido, 1967.....	55
2.3. Francia, 1973.....	56
2.4. Portugal, 1975.....	57
2.5. España, 1978.....	59
2.6. América Latina.....	60
2.6.1. Guatemala, 1985.....	60
2.6.2. Colombia, 1991.....	61
2.6.3. El Salvador, 1991.....	63
2.6.4. Costa Rica, 1992.....	63
2.6.5. Paraguay, 1992.....	64
2.6.6. Perú, 1993.....	65
2.6.7. Bolivia, 1994.....	66
2.6.8. Honduras, 1994.....	66
2.6.9. Argentina, 1994.....	66
2.6.10. Nicaragua, 1995.....	67
2.6.11. Ecuador, 1996.....	68

CAPITULO 3

CREACIÓN DE INSTITUCIONES PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

3.1. Antecedentes.....	70
3.1.1. Procuraduría de Pobres, 1847.....	70
3.1.2. Procuraduría Federal del Consumidor, 1975.....	76
3.1.3. Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, 1979.....	77
3.1.4. Procuraduría de Vecinos del Ayuntamiento de Colima, 1983.....	77
3.1.5. Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM, 1985.....	78
3.1.6. Procuraduría para la Defensa del Indígena en el Estado de Oaxaca, 1986.....	78
3.1.7. Procuraduría Social de la Montaña del Estado de Guerrero, 1987.....	78
3.1.8. Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, 1988.....	79
3.1.9. Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Ayuntamiento de Querétaro, 1988.....	79
3.1.10. Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, 1989.....	79
3.2. Época Contemporánea.....	80
3.2.1. Ámbito Federal.....	80
3.2.1.1. Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, 1988.....	80
3.2.1.2. Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	81
3.2.1.2.1. Organismo Desconcentrado, 1990.....	82
3.2.1.2.2. Organismo Descentralizado, 1992.....	92
3.2.1.2.3. Organismo Constitucional Autónomo, 1999.....	101
3.2.2. Entidades Federativas.....	116
3.2.3. Sistema No Jurisdiccional de Protección a los Derechos Humanos.....	116

CAPITULO 4

LA INAMOVILIDAD HASTA LA JUBILACIÓN, DEL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE GUERRERO

4.1. La inamovilidad en México.....	122
4.1.1. Acepciones.....	122
4.1.1.1. Etimológica.....	122
4.1.1.2. Gramatical.....	123
4.1.2. En la doctrina.....	124
4.1.3. En la Legislación.....	130
4.1.3.1. Federal.....	130
4.1.3.2. Local.....	134
4.1.4. Jurisprudencia.....	134
4.2. La Jubilación en el Sistema Jurídico Mexicano.....	137
4.3. Análisis Jurídico del Penúltimo Párrafo del Artículo 76 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.....	138
4.3.1. Iniciativa.....	143
4.3.2. Dictámen.....	144
4.3.3. Debate Legislativo.....	144
4.4. Ley que crea a la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero y Establece el Procedimiento en Materia de Desaparición Involuntaria de Personas.....	145
4.5. Reglamento Interno de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero.....	160
4.6. Designación y Duración en el Cargo de los Servidores Públicos de Alto Rango.....	165
4.6.1. Orden Federal.....	166
4.6.1.1. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.....	168
4.6.1.2. Senadores.....	170
4.6.1.3. Diputados Federales.....	172
4.6.1.4. Procurador General de la República.....	173

4.6.1.5. Secretario de la Defensa Nacional.....	174
4.6.1.6. Secretario de Relaciones Exteriores.....	175
4.6.1.7. Secretario de Gobernación.....	176
4.6.1.8. Secretario de Seguridad Pública.....	177
4.6.2. Orden Local.....	178
4.6.2.1. Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero.....	178
4.6.2.2. Diputados Locales.....	179
4.6.2.3. Procurador General de Justicia del Estado de Guerrero.....	180
4.6.2.4. Secretario de Gobierno del Estado de Guerrero.....	181
4.6.2.5. Secretario de Seguridad Pública del Estado de Guerrero.....	181
CONCLUSIONES.....	184
PROPUESTA.....	188
BIBLIOGRAFIA.....	191

INTRODUCCIÓN

Durante el largo peregrinar de mi vida he llegado a comprender que no hay ningún ordenamiento jurídico que sea perfecto, por alguna u otra razón siempre encontramos algún detalle que va en detrimento de su aplicación y, consecuentemente, en perjuicio de la sociedad para quien está diseñada su aplicación.

Por cuestiones de trabajo, me he dado a la tarea de estudiar y analizar algunos de los ordenamientos legales que dieron origen al Sistema Nacional de Protección No Jurisdiccional de los Derechos Humanos en nuestro país, de manera muy particular, me llamó la atención el contenido del artículo 76 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, Estado del que por cierto soy originario y en donde se encuentran mis raíces.

El referido numeral, base constitucional y, por consecuencia, sustento legal de la creación de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, llama la atención a cualquiera, aún sin ser experto en la materia, ya que en él se establece que el Presidente de dicho Organismo Público será nombrado por el Ejecutivo estatal e *inamovible hasta su jubilación* en dicho cargo, situación que sin duda alguna ha puesto en entredicho la democratización con la que deben de estar integrados nuestros órganos de gobierno, y sobre todo, por tratarse de un organismo estatal protector de los Derechos Humanos, que además depende directamente del Gobernador del Estado.

Fue por ello que me di a la tarea de realizar el presente trabajo de investigación, el cual es tratado en cuatro capítulos, en los que se plasman primeramente la formación del pensamiento jurídico y la doctrina para obtener explicaciones teóricas, que nos permiten correlacionarlas con las realidades sociales en donde se aplican las normas que regulan la vida comunitaria.

El Capítulo 1 se refiere a algunos de los antecedentes universales, a la delimitación conceptual de los Derechos Humanos, tomando en consideración a las escuelas que explican su origen, los rasgos distintivos así como la clasificación de los referidos derechos humanos.

El Capítulo 2, se refiere a la creación de instituciones para la protección de los derechos humanos en el ámbito universal, abordando de manera cronológica, el origen de las diferentes instituciones y los primeros documentos que en su momento garantizaron la protección de los Derechos Humanos, desde Suecia en 1809, los países escandinavos y los europeos, hasta su llegada a los países de América Latina, como son Guatemala, Colombia, El Salvador, Costa Rica, Paraguay, Perú, Bolivia, Honduras, Argentina, Nicaragua y Ecuador.

En el Capítulo 3 se mencionan a las instituciones que en la historia de México se fueron creando para proteger los Derechos Humanos de nuestros semejantes, tomando como antecedentes la Procuraduría de Pobres de 1847, propuesta por Don Ponciano Arriaga ante la Legislatura del Estado de San Luis Potosí, con una idea original, seguramente por no conocer la institución del *Ombudsman* sueco o el escandinavo, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, la Procuraduría de Vecinos del Ayuntamiento de Colima, La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM, la Procuraduría de la Defensa del Indígena en el Estado de Oaxaca, la Procuraduría Social de la Montaña del Estado de Guerrero hasta llegar a la creación de la CNDH.

Por último, en el Capítulo 4 me refiero a la "inamovilidad hasta la jubilación", del Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero; conceptos que son analizados desde el punto de vista etimológico y gramatical; como lo enfoca la doctrina, la legislación federal y la local, así como la propia jurisprudencia. También se hace un estudio acerca de la jubilación en nuestro Sistema Jurídico Mexicano, que tiene mucha relación con este estudio.

Como una de las partes medulares de este trabajo, en este mismo capítulo se hace un análisis jurídico al penúltimo párrafo del artículo 76 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, artículo que fue incrustado al referido ordenamiento constitucional como consecuencia de la adición del apartado B del artículo 102 de nuestra Constitución Federal, que, precisamente, dispone que las legislaturas de los Estados deben establecer, en el ámbito de sus respectivas competencias, organismos de protección a los Derechos Humanos que ampara nuestro orden jurídico mexicano; también se hace un estudio de la Ley que Crea a la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, así como de su Reglamento Interno. Dado que esta investigación se centra en la inamovilidad del Presidente de dicha Comisión, se hace un análisis comparativo de cómo se designan a los servidores públicos de alto rango y la duración de éstos en su encargo, tanto en el orden federal como en el Estado de Guerrero, lo que nos permite establecer nuestro propio criterio y equiparar la forma en que el Gobernador de dicha Entidad designó al Presidente de la referida Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de aquel Estado.

Finalmente, derivado de este estudio, mis conclusiones se enfocan a que el penúltimo párrafo del artículo 76 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero debe ajustarse a una verdadera realidad democrática por la que transita nuestro país, de manera particular, en todos los Organismos Protectores de los Derechos Humanos en México, ya que en ninguno de sus ordenamientos encontramos la inamovilidad de sus respectivos presidentes, comisionados o procuradores, según sea el caso, tampoco la permanencia en su encargo hasta que éstos se jubilen.

Por ello considero de gran importancia que dicho numeral sea reformado y se adecue, en cierta medida, a los contenidos del apartado B del artículo 102 de nuestra Carta Magna, porque lejos de beneficiar a los guerrerenses, pareciera que se está retrocediendo en la vida democrática de sus instituciones y de manera particular, de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de aquella Entidad, a la que por cierto le tengo un afecto incomparable.

CAPITULO 1

LOS DERECHOS HUMANOS

- 1.1. Antecedentes
 - 1.1.1. Universales
 - 1.1.2. En México

- 1.2. Delimitación conceptual

- 1.3. Fundamentación
 - 1.3.1. Iusnaturalista
 - 1.3.2. Positivista
 - 1.3.3. Historicista
 - 1.3.4. Ética o axiológica
 - 1.3.5. Legalista

- 1.4. Rasgos Distintivos de los Derechos Humanos
 - 1.4.1. Preexistencia
 - 1.4.2. Universalidad
 - 1.4.3. Incondicionalidad
 - 1.4.4. Inalienabilidad

- 1.5. Clasificación de los Derechos Humanos

LOS DERECHOS HUMANOS

1.1. Antecedentes

Los Derechos Humanos no pueden ser considerados como una nueva ciencia o una nueva rama del derecho, en razón de que éstos ya existían desde que surgió el interés por el individuo, es decir, desde su propio pensamiento.

Considerar que somos superiores a otros es poco compatible con el estudio de los Derechos Humanos, y muchas de las veces alrededor de ellos encontramos una prueba de ignorancia respecto a lo que está más allá de nuestras limitadas fronteras o de la falta de comprensión hacia otras formas de ver y entender el mundo, si bien diferentes, son tan valiosas como la nuestra y han contribuido y lo siguen haciendo con gran frecuencia en la defensa de la dignidad del género humano.

Para poder hablar del origen de los Derechos Humanos es necesario aceptar su existencia, únicamente así se podrá ser consciente que alguien o algunos se ocuparon, a lo largo de los años y en función de sus propias circunstancias, de poner las bases de un gran edificio teórico-práctico que los justifica.

1.1.1. Universales

Inglaterra.

La historia del derecho constitucional de Inglaterra nos da una buena oportunidad para acercarnos al estudio de los antecedentes de los Derechos Humanos. Durante la Edad Media, Enrique II de Inglaterra introdujo la instrumentación de un juicio sumario o investigación para tratar de solucionar toda clase de litigios. Se emitían veredictos o resoluciones para tales conflictos, mediante la convocatoria por parte de jueces ambulantes de vecinos, por lo general en un número de 12, cuya finalidad era interrogarlos y, una vez reunidas las doce versiones u opiniones en un mismo sentido,

se dictaba la resolución. En un principio no fue muy efectivo, pero con el transcurso del tiempo se buscó su perfeccionamiento, logrando así que, además de las consultas los jueces buscaran fundamentar sus resoluciones en verdaderas pruebas, para evitar que se cometieran injusticias en contra del enjuiciado.

"Los hombres libres ya tenían derecho a pedir una investigación, aunque el Rey Enrique II se podía reservar el derecho de conceder el permiso para que se realizara tal investigación. Los Barones pierden el poder judicial local y la nobleza acepta el nuevo método, que más tarde se extendería a las causas criminales. Redactada también junto con su consejo real en 1164 las *Constituciones de Claredon*, buscando con ellas evitar los abusos del clero. Esto no fue el gran avance, pero con ello se institucionalizan de manera legal algunos de los medios protectores de derechos que anteriormente no estaban reconocidos mucho menos protegidos como tales." ¹

Otro antecedente en la defensa de los derechos del hombre es el *Common Law*, ordenamiento a manera de constitución, con la peculiaridad de que no era escrito, estaba integrado por legislaciones aisladas, resoluciones judiciales, decisiones del Rey y por las propias costumbres de los individuos. Con este ordenamiento se gestaron y reafirmaron las ideas de libertad humana y su protección jurídica; desaparecieron algunas prácticas feudales como la venganza privada. Significaba el derecho tradicional común para todo el país, era temporal y consuetudinario.

El *Common Law* o derecho común de Inglaterra se desarrolló sobre dos principios: la seguridad personal y la propiedad, su integridad era la parte esencial del individuo. Se impuso en la conducta de la vida pública, marcando un límite a la autoridad real que no podía traspasarle sin que provocara rebeldía y hostilidad. Las diferencias sociales no soportaban nada para ellos; los hombres libres mantenían derechos que más tarde se irían extendiendo y el interés en realidad era la fuerza de

¹ MENDIETA VALDÉS, Epigmenio, "Estudio Sistemático de la Figura del *Ombudsman* Sueco y la Comisión Nacional de Derechos Humanos", Universidad Autónoma del Estado de México, 1999, p. 54-55.

los barones, de los privilegios altivos que, reclamados para ellos, obtenían ventajas de seguridad para todos.

Otro documento medieval fue *La Carta Magna de 1215* considerado el más relevante en la evolución de los Derechos Humanos, su surgimiento fue producto de una protesta contra el gobierno del Rey Juan Sin Tierra de los años 1199 a 1216. Los abusos se reflejaban en el incremento de las obligaciones fiscales, llamadas también tributos, y en la disminución de los derechos y privilegios.

"El reinado de Juan Sin Tierra se puede dividir en tres periodos, cada uno de los cuales está marcado por su notable ineficiencia para gobernar; la guerra contra Francia, la disputa con la Iglesia y la crisis con los barones".² Este documento surgió para limitar el poder del Rey, y para protección de las libertades individuales, acudiendo a él cuando se veían amenazadas por un poder despótico.

La Carta Magna inglesa contiene una diversidad de derechos fundamentales que posteriormente varios países los adoptaron en sus respectivas constituciones, tampoco se trata de una Constitución como la conocemos ahora, puesto que no presentaba a sus órganos de gobierno y tampoco definía sus poderes; no se considera un tratado porque no llegó a un convenio entre los poderes soberanos. La descripción más acertada sería la de un pacto entre el Rey y los Barones, teniendo como finalidad el reconocimiento de algunos derechos que en específico el Rey había violado.

La Carta Magna de 1215 constaba de 63 disposiciones, que hacían referencia al sistema feudal, destacando la "cláusula 39" conocida actualmente como garantía de audiencia, que durante el reinado de Enrique III se transformó en la disposición 29, que establecía: "Ningún hombre libre podrá ser detenido, encarcelado, privado de sus derechos o de sus bienes, ni puesto fuera de la ley... sino en virtud de sentencia judicial de sus iguales y con arreglo a la ley del reino".³ Esta cláusula de legalidad inició la

² LARA PONTE, Rodolfo, *Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano*, tercera ed., Ed. Porrúa, México 2002, p. 14.

³ *Ibidem*, p. 15.

transformación en las relaciones del Rey y los súbditos ingleses, que con ello quedaban prácticamente protegidos de todo acto de arbitrariedad del soberano. Por su parte, la cláusula 40 de dicha Carta establecía que "*a nadie se le venderá, negará o retrasará su derecho a la justicia*".⁴ En nuestro país este principio es conocido como acceso a la justicia establecido en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución General. La cláusula 13 otorgaba a los londinenses las libertades ancestrales y costumbres en la tierra o en el mar; la cláusula 41 establecía la libertad de los mercaderes para entrar y salir de Inglaterra, por agua o por tierra.

En síntesis, los derechos de la *Carta Magna de 1215* pueden parecer hoy en día muy democráticos, pero no debe escapar de nuestra mente que dicho documento fue para los nobles ingleses un convenio celebrado entre la aristocracia feudal y el Rey, en el que se establecieron contraprestaciones o derechos nacidos de la costumbre, aunque con posterioridad sus beneficios se extendieron a todas las clases sociales.

Con un origen casi igual al de la *Carta Magna de 1215*, surge como estatuto básico del *Common Law*, **La Petición de Derechos de 1628**, como una respuesta a los métodos utilizados durante el reinado de Carlos I, Rey de Inglaterra, cuya finalidad era obligar a los puritanos a aceptar la iglesia anglicana; así como recursos ilegales para recaudar dinero y hacerle frente a la situación de crisis en el que se encontraba. En julio de 1626 emitió una carta en la que apelaba a la buena disposición de sus súbditos, solicitando cierta cantidad de dinero a manera de donación; como su petición no tuvo suerte, inmediatamente creó por decreto un tributo al que denominó impuesto de las tasas de tanto de peso por libra y tonelaje que se aplicaba a la importación y exportación de mercancías; en septiembre de ese mismo año, Carlos I nombró una comisión para recolectar un préstamo forzoso, aquéllos que se rehusaron a pagar dicho préstamo fueron encarcelados, lo que generó acudir a los tribunales para ventilar este problema, conocido como el *Caso de los Cinco Caballeros*, acontecimiento muy trascendental en la defensa de los Derechos Humanos, específicamente sobre "la libertad personal" que fue el conducto para la Petición de Derechos.

⁴ Idem.

La inconformidad por el hospedaje que se tenía que brindar de manera forzosa a los soldados en las casas particulares, afectaba los derechos de las personas, al grado de llegar a utilizar la Ley Marcial a los civiles que se negaban a brindarlo. Esto obligó a que la Cámara de los Comunes, liderada por Eduard Coke, emitiera un documento reviviendo los viejos tiempos de la Constitución inglesa, adoptando tres resoluciones: el establecimiento del *Habeas Corpus* como derecho de todo sujeto; la limitación de la facultad del Rey para crear tributos, sujetándola a la aprobación del Parlamento, y la protesta contra el acuartelamiento de tropas en casas particulares. La Cámara de los Lores estuvo de acuerdo con la propuesta de los Comunes, desde luego con sus reservas. El Rey juró cumplir la Carta Magna y los estatutos en los que se había plasmado la libertad del individuo. La desconfianza de los Comunes sobre la promesa del Rey les obligó a redactar un documento para salvaguardar las libertades del sujeto, teniendo como finalidad la creación de un marco jurídico reconocido por el Soberano, mismo que fue sometido y aprobado por el Parlamento bajo un clima no muy adecuado.

Los problemas entre el Rey y el Parlamento se agudizaron al grado de que el Rey, en 1629, disolvió al Parlamento sin convocar a otro hasta pasados once años, demostrándose con ello que el documento contenía una amplia gama de derechos y libertades que el propio Parlamento consideraba que eran violados por el Rey, derechos como la aprobación de los tributos por el Parlamento, el principio de seguridad personal, y el *Habeas Corpus* que sería consolidado en 1679.

El Habeas Corpus de 1679. Su origen fue discutido por diversos juristas; algunos lo sitúan desde el interdicto romano *homo libero exhibiendo*, otros en la Carta Magna de Juan Sin Tierra de 1215, sin embargo, lo trascendental fue el contenido de sus artículos, concretamente el numeral 39 que estableció el debido proceso legal.

“El Writ of Habeas Corpus fue un procedimiento del Derecho Común Inglés, que facultaba a los jueces a examinar la legalidad de las órdenes de aprehensión ya ejecutadas y la causa de ellas. Adquiere rango de ley en 1679, derivada de la detención arbitraria de Hampden y otros súbditos. Dicha privación fue ordenada por el Rey, ya

que dichos súbditos se negaron a pagar un préstamo forzoso, que la Corona exigió sin tener la debida autorización del Parlamento. Los detenidos recurrieron al *Writ of Habeas Corpus* para recobrar su libertad, la resolución recaída consideró que la detención fue hecha de forma legal, fundándose en que la orden provenía de la Corona; sin embargo el Parlamento resolvió a favor de los detenidos argumentando que *Writ of Habeas Corpus* no puede ser negado, sino que debe de ser concedido a todo hombre arrestado o detenido en prisión o de otra manera atacado en su libertad personal, por orden del Rey, de su Consejo Privado o de cualquier autoridad".⁵

El doctor Burgoa Orihuela manifiesta que es en el *Habeas Corpus* donde descubrimos el antecedente de la institución del amparo en México, como un sistema de garantía en el sentido estricto de la palabra. Sostiene que el "Habeas Corpus es un sistema de garantía tutelador de libertad, utilizado contra actos violatorios emanados de autoridad, sin que ésta tenga un rango o categoría especial, limitado sólo en los casos de felonía y traición expresados en la orden de aprehensión".⁶

Fue en 1679 cuando se reforzó el uso del escrito del *Habeas Corpus* como medio efectivo aplicable a todos los casos. Sin embargo para que esto aconteciera, tuvo mucho que ver la abolición del *Star Chamber* expedida por el Parlamento en 1641, que era una especie de tribunal administrativo vinculado con la Corona; que ejercía además, atribuciones de un tribunal judicial, razón por la que se ejecutaban un sin número de abusos contra los ciudadanos.

Cabe destacar que "la *Ley del Habeas Corpus* de 1679 no creó ningún derecho, lo que hizo fue reforzar un principio ya existente, al proporcionar de esta manera un amparo más efectivo para la libertad individual".⁷ Resalta la prohibición de los encarcelamientos que se venían realizando en ultramar, lo que robusteció el contenido del *Habeas Corpus*.

⁵ Ibidem, p. 18

⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 40ª. ed., Ed. Porrúa, México 2004, p. 65.

⁷ LARA PONTE, Rodolfo, ob.cit., p. 18

En resumen, el *Habeas Corpus* contiene una significación muy relevante sobre la libertad del hombre y del procedimiento judicial, toda vez que prohibía la detención de cualquier persona si no existía un mandato judicial y obligaba a someter al detenido al juez ordinario dentro del plazo de veinte días. El documento contenía el principio jurídico de que "nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito", al señalar que ninguna persona puesta en libertad en virtud del *Habeas Corpus* podía ser aprisionada nuevamente por el mismo delito, a no ser que se librara una orden del Tribunal ante quien estaba obligado a comparecer, o de otra autoridad competente.

La Declaración de Derechos inglesa conocida como *The Bill of Rights*, surge de una ardua lucha del pueblo inglés contra la política absolutista de Jaime II; se promulgó el 16 de diciembre de 1689, con el triunfo de la llamada "Gloriosa Revolución". El deseo de libertad conduce a un grupo de libertadores y conservadores a solicitar a Guillermo de Orange, yerno de Jaime II y gobernante de Holanda, acabar con la política arbitraria del Rey Jaime II. Guillermo de Orange invade Inglaterra en 1688 introduciéndose hasta Londres sin mayor problema, en donde el gobierno de Jaime II fue derrotado, razón por la que éste abandona el país.

"Ante el vacío de poder, Guillermo de Orange constituyó un gobierno provisional, y envió mensajes a los diferentes poblados para que en éstos se eligieran representantes que participaran en una convención, la cual se denominó Convención Parlamentaria, y en la que se proclamó a Guillermo de Orange y su esposa María (hija de Jaime II) reyes de Inglaterra".⁸

El nuevo Rey tomó posesión de su cargo después de jurar respeto al *The Bill of Rights*, condición para obtener la Corona, además de ser el documento principal que se obtuvo de la llamada Gloriosa Revolución. Una de las características esenciales que distingue al *Bill of Rights* de otros documentos consiste en que las "libertades ya no son

⁸ Idem.

concebidas como exclusivas y estamentales en régimen de derecho privado, sino como libertades generales en el ámbito del derecho público".⁹

Según Lara Ponte, el significado general del *The Bill of Rights* se traduce en los siguientes aspectos:

"Supremacía del Parlamento sobre el llamado derecho divino de los reyes. La corona se convierte en derecho estatutario y disminuyen sus facultades, deja de ser un derecho hereditario.

En cuanto a la libertad de cultos, se da la tolerancia hacia diversas confesiones protestantes, otorgándoseles reconocimiento formal como parte de la tierra (no así la católica).

Prohíbe al Rey efectuar actos contrarios al derecho, así como suspender o dispensar la ejecución de leyes.

Establece la libertad para elegir a los miembros del Parlamento. Concede la libertad de expresión para los representantes del mismo.

Se corrigen defectos del *Habeas Corpus*, prohibiendo que las fianzas sean excesivas para decretar la libertad caucional de los detenidos.

Las penas impuestas no deberían ser crueles ni desusadas. Recobra vigencia el principio inglés de que el castigo debería ser proporcional al crimen, exceptuando en determinadas circunstancias a los castigos como la mutilación, las marcas, la flagelación y la tortura que antes eran legales.

El Rey no podía sostener a un ejército en tiempos de paz. Sólo los ejércitos autorizados por el Parlamento eran considerados legales.

Se concede el derecho de petición de los súbditos al Rey, sin que sea legal la persecución que se realizara contra los peticionarios.

Se limita al Rey en aspectos impositivos, ya que no puede decretar tributos sin la aprobación del Parlamento.

⁹ *ibidem*, p. 19

La libertad de imprenta quedó condicionada al otorgamiento de licencias, por considerar que sin el control de esa libertad, se atentaría en contra de la religión y el Estado".¹⁰

El mismo autor menciona, que la influencia del *The Bill of Rights* inglés "constituyó la etapa de transición entre los documentos monárquicos, ya referidos, y las modernas declaraciones del derecho del siglo XVIII".¹¹

Estados Unidos de América.

Las primeras declaraciones de derechos son las llamadas *bills* de las colonias del norte de América, al separarse de la metrópoli. Influenciadas quizá por el *Common Law* a través de los documentos ingleses como la *Carta Magna* y *The Petition of Rights* - documentos monárquicos-, en estas declaraciones norteamericanas se observa la diferencia en relación con los documentos británicos. Las declaraciones tenían como principales características: a) el abandono de la justificación tradicional e histórica de las libertades y el reforzamiento de los principios de la ideología individualista y liberal; b) los derechos se plantean como comunes a todos los ciudadanos o a todos los hombres, por el hecho de serlo, y no solamente a los miembros de un estamento o clase social; se observa una mayor perfección en su estructura jurídica.

1. *La Constitución de Virginia de 1776.* Es lógico que fuera en Estados Unidos de América en donde se creara la primera declaración completa de los derechos del hombre, por tratarse de un país sin resabios medievales, en donde la vida era toda una aventura creadora. El mérito corresponde a la Constitución de Virginia, aprobada por la convención del 29 de junio de 1776 en Williamsburg, cuya redacción fue esquematizada por George Mason, hacendado de Fairfax, Virginia, quien llegó a dicha convención en lugar de George Washington. Ésta resultó ser un verdadero modelo y fuente de

¹⁰ Ibidem, p. 19-20.

¹¹ Idem.

inspiración para la elaboración de la Constitución de Estados Unidos de 1787; así como para las de otros países.

Jellinek clasifica a los derechos consagrados en la Constitución de Virginia así:

“Que todos los hombres son libres e iguales y tienen el goce a la vida, a la felicidad y a la seguridad; que en el pueblo reside el poder; que la finalidad del gobierno es el beneficio común y el deber suyo es proporcionar felicidad y seguridad y si no lo logra, la comunidad tiene derecho a modificar su gobierno; que ningún hombre tiene derecho a recibir privilegios exclusivos de la comunidad; que los poderes deben funcionar por separado; que las elecciones deben ser libres y los hombres tienen el derecho al sufragio, siempre y cuando se interesen por la comunidad; que la expropiación de bienes por utilidad pública sólo puede llevarse a cabo con el consentimiento del afectado; que todo hombre tiene determinadas garantías en los procesos criminales; que no deben imponerse ni castigos crueles, ni fianzas ni multas excesivas; que a nadie se le puede detener si el delito no está determinado y basado en pruebas; que la libertad de prensa es uno de los bastiones de la libertad y por ningún motivo se le puede restringir; que en tiempos de paz no debe existir y si lo hubiere, estar subordinado al poder civil; que en un mismo territorio debe haber un solo gobierno y no varios; que al pueblo sólo se asegura la libertad mediante la virtud, y recurriendo frecuentemente a los principios fundamentales, y que cada hombre puede libremente escoger su religión”.¹²

2. *Declaración de Independencia de las Colonias Americanas de 1776*. Emitida ésta el 4 de julio de 1776 de forma unánime por las trece colonias inglesas. Contiene el estatuto clásico de la libertad civil y del derecho a la revolución, es considerada como la primera exposición de los derechos del hombre. En su parte más importante establece: “Consideramos como incosteables y evidentes por sí mismas las verdades siguientes: que todos los hombres han nacido iguales; que han sido dotados por el Creador con ciertos derechos inalienables; que entre esos derechos deben colocarse, en primer

¹² JELLINEK, J., *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. Ed. Collins, México 1988, p. 123.

lugar, la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad. Para que se asegure el goce de esos derechos, los hombres han establecido entre sí gobiernos, cuya justa autoridad emana del consentimiento de los gobernados; que cuando una forma de gobierno resulte contraria a los fines para los cuales fue establecida, el pueblo tiene el derecho de abolirla o cambiarla y de instituir un nuevo gobierno, estableciendo sus fundamentos sobre los principios y organizando sus poderes en la forma que más propia le parezca procurarle la seguridad o la felicidad".¹³

Observamos que no se trata de un sistema de derechos, sino de una propuesta en la que se destaca la influencia del derecho natural o iusnaturalismo, que marca el inicio para las demás declaraciones de los nacientes estados soberanos. No se parece en su estructura a una declaración de derechos, ya que sólo se encuentran expresados: el principio de soberanía nacional y el derecho de cambiar de forma de gobierno.

3. *La Constitución Federal de Estados Unidos de América de 1787.* Ésta fue aprobada el 17 de septiembre y entró en vigor en 1789, con la ratificación del noveno Estado miembro. El texto aprobado por la Convención de Filadelfia en 1787 presenta una sinopsis breve y sistemática de la organización política de Estados Unidos. Es considerada la Constitución más breve del mundo por su contenido de 7500 palabras y 26 enmiendas hechas a lo largo de dos siglos, de las cuales las primeras diez fueron aprobadas en 1791, constituyendo con ello una declaración de derechos humanos. Esta Constitución en un principio careció de una declaración de derechos. Quizá pensaron los relatores que este asunto era competencia constitucional de los Estados.

Las causas por las que no se incluyó en dicha Constitución Federal una declaración de derechos fueron: en principio, porque la Carta de Derechos apenas había sido discutida en la Convención de Filadelfia y nunca se pensó en ello, hasta que George Mason trajo a colación la cuestión relativa a la inserción de una declaración de derechos en la constitución federal norteamericana de 1787. Los antifederalistas aprovecharon la coyuntura para atacar al sistema federal, por carecer de una

¹³ LARA PONTE, Rodolfo, ob. cit., p. 23.

declaración de derechos, éstos consideraron que serviría de barrera entre el gobierno federal y los respectivos estados y sus ciudadanos. También los antifederalistas se preguntaban porqué no había sido introducida una declaración de derechos en la constitución; además, en dónde estaba la seguridad y la línea de demarcación entre el gobierno y los derechos ciudadanos. Se puede pensar que el punto más vulnerable de la Constitución Federal fue la no inclusión de un *Bill of Rights*.

Los federalistas creyeron que con la postura antifederalista se tenía la intención de diluir el poder del gobierno nacional a favor de los estados. En consecuencia, los federalistas argumentaban que una carta de derechos no era necesaria, pues ésta había sido violada en repetidas ocasiones en los diferentes estados, llegando a considerar como peligrosa una enumeración de los derechos del pueblo, pues se podía incurrir en la omisión de alguno de ellos, lo cual sería grave.

Cuando mayor era la alusión que hacían los antifederalistas al *The Bill of Rights* de las constituciones americanas más antiguas, los federalistas sentían que era mayormente necesaria una carta de derechos. Jefferson señaló que la inexistencia de una carta de derechos era un gran inconveniente para aceptar la Constitución y junto con un gran número de federalistas acordaron la necesidad de declarar por escrito las libertades fundamentales del pueblo. Madison en 1788 se rindió ante la presión y, en 1789, aceptó que una carta de derechos podría servir para un doble propósito: satisfacer a la oposición y crear mayor seguridad sobre la libertad. Finalmente Madison, como miembro de la Casa de los Representantes, fue quien introdujo las esperadas enmiendas el 8 de junio de 1789.

4. *Las Diez Primeras Enmiendas de 1791*. La Constitución federal norteamericana no incluyó una carta de derechos en su redacción original, por ello se le incorporaron diez enmiendas que constituyeron una declaración de los derechos del hombre, como limitantes a los Poderes de la Unión y a la competencia de los estados.

En la primera enmienda hecha a la Constitución Norteamericana se establece la libertad de religión, la libertad de expresión y la libertad de prensa.

La segunda enmienda se refiere a la seguridad personal de los norteamericanos, otorgándoles la posibilidad de portar armas a quienes lo requieran con la finalidad de proteger su integridad personal.

La tercera enmienda consideró la seguridad personal del domicilio, en ella se plasmó que en tiempos de paz ningún soldado podía alojarse en ningún hogar. Sin embargo, esta disposición ya era considerada en el *The Bill of Rights*.

La cuarta enmienda es la relativa a la consagración de prohibiciones, requisitos y exigencias de las garantías de seguridad jurídica, con el firme propósito de lograr el respeto total de los derechos fundamentales del hombre. Establece que el Pueblo tiene el derecho a que sus personas, domicilios, papeles y efectos se hallen a salvo de pesquisas y aprehensiones arbitrarias.

La quinta enmienda se refiere a la garantía jurisdiccional, al establecer que nadie podrá ser privado de su vida y de su libertad o propiedad sin que exista proceso previo ante autoridad legal. De esta garantía encontramos su antecedente en la cláusula 39 de la Carta Magna inglesa de 1215. También estableció la indemnización de la propiedad particular cuando se haga por causa de utilidad pública.

La sexta enmienda establece diversas garantías relacionadas con el proceso penal. Señala que todo sujeto que sea perseguido por cuestiones criminales tendrá derecho a un juicio público expedito impartido por jurado imparcial del estado o distrito donde se cometa el ilícito; el acusado debe ser informado del delito por el cual está sujeto a proceso; deberá carearse con los testigos en contra y los que estén a su favor con la ayuda de un abogado defensor. Esta enmienda contempla la exacta aplicación de la ley en materia penal, en donde la pena debe ser impuesta de acuerdo con la

comisión del delito y conforme a lo dispuesto por la ley de la materia. No habrá tribunales especiales.

La séptima enmienda aborda los debates hechos por los delegados en la Convención Federal de 1787, Hugh Williamson, de Carolina del Norte, y de Elbridge Gerry, de Massachussets, quienes solicitaron la inclusión en la Constitución de una disposición general para salvaguardar el juicio por jurados en materia civil.

La octava enmienda contempla la garantía de seguridad personal, al establecer que en la fijación de fianzas, éstas no podrán ser excesivas, ni la imposición de penas crueles ni desusadas. Sin duda alguna, esta disposición tiene un alto sentido humanitario mismo que ya se percibía en el llamado *The Bill of Rights* inglesa.

La novena enmienda contiene la llamada *garantía implícita*, es decir, no obstante la enumeración de derechos establecidos en la Constitución, no significaba que por ello se desconocieran otros derechos del pueblo, dejando con ello la apertura de incluir otros derechos que correspondieran al individuo que no se encontraran enumerados.

La décima enmienda es la que hace mención a los poderes que han sido asignados por la Constitución, a la Federación, a los estados y al pueblo. Lo que da lugar a una clasificación de derechos tanto para la Federación, como para los estados, comúnmente conocidos como competencias de cada uno.

Hasta la fecha se han elevado a rango constitucional 26 enmiendas, la última en 1971. Las más importantes son la número trece que establece la abolición de la esclavitud, propuesta el 31 de enero de 1865 y ratificada el 6 de diciembre de ese mismo año; la número catorce de 1868, que se refiere a los derechos civiles para las personas que hayan nacido o se hubiesen naturalizado en Estados Unidos, que establece la garantía de audiencia al instituir que ningún estado podrá privar de la vida, de la libertad o propiedad a ninguna persona sin el debido procedimiento jurídico, tampoco podrá negársele la protección de las leyes. La enmienda número quince,

propuesta en 1870, otorga el derecho al voto a todos los ciudadanos, mismo que no podrá negarse por cuestiones de raza, color o antecedentes de servidumbre. La enmienda diecinueve también se refiere al derecho de voto en el que se incluye a las mujeres; y, finalmente, la enmienda veintiséis que se refiere al derecho del voto pero para quienes hayan cumplido los 18 años.

Francia

A principios del siglo XVIII, el pueblo de Francia era feudal por su tipo de organización política y por ser un gobierno autocrático, centralizado y despótico, ya que la libertad de las personas estaba a merced del Rey y de sus funcionarios. En ese entonces no existía un parlamento representativo que frenara y exigiera las limitaciones del poder real; la alta nobleza controlaba la administración de justicia. En esta época nace la doctrina del derecho natural o lusnaturalismo, como corriente política para regular las relaciones entre el poder público y los gobernados, encaminada principalmente a que el poder real debería respetar y consagrar en el orden jurídico los derechos humanos como: la libertad, la propiedad, la seguridad jurídica, entre otros.

De la diversidad de corrientes políticas, tanto de pensadores como de grupos que pretendían proponer medidas y reformas para cambiar el régimen absolutista francés de la época, sobresalía el pensamiento político de los fisiócratas, entre ellos Montesquieu, Rousseau y Voltaire, quienes representan las ideas de los derechos humanos bajo la forma de *laissez faire*, *laissez passer*, considerando a la agricultura como la fuente principal de la riqueza y la propuesta de mejorar métodos de producción. Esta tendencia, en cuanto a libertad humana, contribuiría a que el Estado debería abstenerse de intervenir en las relaciones sociales, que debían realizarse sin la injerencia oficial, obedeciendo al ejercicio de los derechos naturales del gobernado.

La primera inconformidad en contra del sistema francés la inició Voltaire, considerado el crítico más implacable del absolutismo por atacar la opresión de todas las clases sociales, además de luchar por la libertad intelectual, por la libertad de

prensa, por la elección parlamentaria y por los derechos políticos de la clase media. Proclamó la igualdad de los hombres con respecto a los derechos naturales de libertad, de propiedad y protección legal.

Montesquieu por su parte, sostuvo que los poderes del Estado debían tener atribuciones específicas y muy distintas a las de otros estados, para que impere en el sistema político un régimen de frenos y contrapesos que a su vez garantice la igualdad política y descarte la arbitrariedad y despotismo de las autoridades.

Juan Jacobo Rousseau mencionaba que cada individuo cede a la comunidad sus derechos naturales y de esta forma se establece una organización política con voluntad propia, distinta a los miembros que la integran. Estaba convencido que dentro del Estado cada individuo poseía una parte igual e inalienable de soberanía y que posteriormente se recobraba bajo la tutela del Estado,

Destacaron los enciclopedistas Diderot y D'Alembert, quienes, con sus estudios, contribuyeron al desarrollo cultural de Francia. Defendieron la libertad natural, el derecho de los hombres para disponer de su persona y de sus bienes en el sentido que más le conviniera, salvo el respeto a los principios del derecho natural. Sostenían que todos los hombres por naturaleza eran iguales y debían participar de la libertad civil al formarse la sociedad política.

Otro debate fue el de Jorge Jellinek, catedrático de la Universidad de Heidelberg y el profesor francés Emilio Boutmy, en relación con la originalidad y primacía de las modernas declaraciones de derechos. Jellinek mantenía la postura de que la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, era producto del *The Bill of Rights* de los estados de la Unión Norteamericana y de manera muy especial del estado de Virginia. Sostenía que en la Asamblea Nacional fue Lafayette quien, el 11 de julio de 1789, propuso incluir en la Constitución una declaración de derechos. Reforzaba su aseveración al mencionar que Lafayette había participado en la lucha por la independencia norteamericana. Decía Jellinek que la idea

de consagrar legislativamente esos derechos naturales, inalienables e inviolables del individuo no es de origen político, sino religioso. Sustentaba su postura al referirse a que el grupo de inmigrantes ingleses eran esencialmente puritanos; es decir, de la secta religiosa que defendía y aplicaba en la vida de la Iglesia la idea democrática. Jellinek rechazó al contrato social de Rousseau como fuente de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano al señalar que el contrato se reducía a una sola cláusula: la enajenación de todos los derechos del individuo a la sociedad. De tal suerte que el Estado se convierte en el señor de todos los bienes de sus miembros, los cuales son poseídos en carácter de depositarios. Por su parte Rousseau rechazaba la concepción de un derecho original que el hombre transfiere a la sociedad que surge como una limitación jurídica del poder del soberano. Jellinek afirmaba que los principios del contrato social no influyeron en las declaraciones de derechos, sino que son contrarias a éstas, porque de ellos proviene, no el derecho del individuo, sino la supremacía de la voluntad general, jurídicamente, sin límites. Sin embargo, reconoce la influencia del derecho natural en las referidas declaraciones.

Surgimiento de la *Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789*. En esa época Francia tenía problemas económicos y financieros; la monarquía acentuaba su carácter absolutista y excluyó la participación de sus súbditos. La última reunión de los Estados Generales (nobleza, alto clero y burguesía) se remontaba a 1614. Ante ello Luis XVI, con el afán reformista, aprobó, en el Consejo de diciembre de 1778, un proyecto elaborado por Necker quien era su ministro de finanzas. En este proyecto se concedía a la nación el derecho de legislar para votar el impuesto, tomando como base el principio de igualdad; sujetaba los gastos públicos a la aprobación de un presupuesto, hacía periódicas las reuniones de los Estados Generales. Sin embargo, éstos se venían reuniendo separadamente hasta el 17 de junio, fecha en la que el Estado Llano decidió que a la asamblea allí reunida le correspondía interpretar y expresar la voluntad general de la nación, dejando de ser el Tercer Estado para convertirse en Asamblea Nacional que, una vez constituida, se produce la primera actitud revolucionaria. Bajo estas circunstancias, el Rey se dispuso a efectuar una sesión real en los Estados Generales el 22 de junio, suspendiendo las

asambleas hasta después de dicha sesión. La Asamblea Nacional sigue deliberando en lugares diferentes según las circunstancias, llegando a trasladarse inclusive a la cancha de juego de pelota.

El primer proyecto de declaración de derechos se presentó en la sesión del 11 de julio de 1789 por el Marqués de Lafayette, cuya utilidad la basaba en dos causas: 1) la que se refería a los principios de la naturaleza que han sido gravados en el corazón de todo individuo y, 2) la que expresaba las verdades eternas por donde deben fluir todas las instituciones. Su proyecto estableció las siguientes premisas:

"a) la igualdad y la libertad son inherentes a la naturaleza humana; b) las distinciones sociales, necesarias para el orden social, no se fundan más que en la utilidad general; c) todo hombre posee ciertos derechos inalienables e imprescriptibles, como son la libertad para expresar sus opiniones, el cuidado de su honor y su vida, el derecho de propiedad, la entera disposición de su persona e industria, la expresión de sus pensamientos por todos los medios posibles, la procuración del bienestar y el derecho de resistencia a la opresión; d) el límite en el ejercicio de tales derechos no tiene más barreras que aquellas que aseguran su goce a los otros miembros de la sociedad; e) ningún hombre puede ser sometido sino a las leyes consentidas por él o por sus representantes, anteriormente promulgadas y legalmente aplicadas".¹⁴

Gran parte del proyecto de Lafayette se consagra en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, sin embargo, hay autores que mencionan al diputado Mounier como el primero en iniciar la idea de una declaración de derechos en el seno de la Asamblea Nacional, el 9 de junio de 1789.

En la sesión del 4 de agosto, cuando se abolieron los privilegios feudales, se trató nuevamente la cuestión relativa a la declaración de derechos. En esta sesión Gregori propuso una declaración de deberes como complemento de una declaración de derechos, argumentando que los derechos y deberes son correlativos, y que no puede

¹⁴ Ibidem, p. 31.

hablarse de unos sin los otros, además de servir de equilibrio para que el hombre supiera en dónde moverse así como el establecimiento de sus límites.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano contiene en sus 17 artículos una síntesis del pensamiento del siglo XVIII, en su preámbulo encontramos las ideas de Juan Jacobo Rousseau, al señalar "Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer en una declaración solemne los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre...".¹⁵ Jurídicamente en la referida declaración encontramos que "hombre" y "ciudadano" son elementos distintos del derecho constitucional.

Los derechos del hombre, señala Lara Ponte, se refieren al ámbito de la vida individual del sujeto frente al Estado, en tanto que los derechos del ciudadano constituyen prerrogativas del propio individuo como miembro de una sociedad política. Sin embargo, los dos principios rectores de esta declaración son la libertad y la igualdad, sin más distinción que la fundada en el bien común.

En el artículo segundo de la referida declaración se establece que la libertad, la igualdad, la seguridad y la resistencia a la opresión son derechos naturales e imprescriptibles, cuya conservación es el fin mismo de toda asociación política, lo que ha generado muchísimas críticas por su carácter breve; sin embargo, hay que analizarla en toda su intensidad, más que en su extensión, ya que primeramente proclama ciertos derechos naturales anteriores al Estado que constituyen su fin, y, en segundo lugar, los formula con carácter negativo, lo que les da valor absoluto.

El derecho de libertad se consagra en el artículo cuarto que establece: La libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudique a terceros; así, el ejercicio de los derechos naturales de cada ser humano no tiene otros límites que los que garantizan a

¹⁵ Ibidem., p. 32

los demás miembros de la sociedad, el goce de esos mismos derechos. Estos límites sólo pueden ser determinados por la propia ley.

El derecho de propiedad se considera inviolable y sagrado, sólo podrá ser afectado en caso de utilidad pública y previa indemnización justa.

La igualdad se encuentra consagrada en el artículo sexto al señalar que la ley debe ser igual para todos en protección y castigo; todos los ciudadanos son igualmente accesibles a todas las dignidades, cargos, empleos públicos, según sus capacidades y sin más distinción que la virtud y méritos.

Como podemos observar la igualdad de que habla el artículo sexto se refiere a la igualdad ante la ley: todos los ciudadanos son iguales ante ella. Destaca la anulación de privilegios feudales, entre ellos las distinciones hereditarias o de clase, las justicias patrimoniales, los oficios públicos hereditarios, las corporaciones que exigen pruebas de nobleza o distinciones de nacimiento, entre otros. Se crea el derecho a la seguridad determinando en qué casos procede la detención o la reducción a prisión, conocido como debido proceso legal. Se prohíbe la tortura o cualquier práctica semejante.

En los artículos 10 y 11 se plasman las libertades de conciencia y de expresión, que quedan asentadas en la ley en función de la transgresión del orden público.

El artículo 14 consagra el principio de consentimiento del impuesto al establecer: "todos los ciudadanos tienen el derecho a comprobar, por sí mismo o por sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla, de vigilar su empleo y de determinar la cuota, la base, la recaudación y duración".¹⁶

La Declaración Francesa contiene los derechos de representación y de asistencia a la opresión, en este último aspecto se refiere a aquellos casos en que los derechos del hombre han sido violados. Entre los derechos que contiene se encuentran

¹⁶ Ibidem, p. 33.

reproducidos los derechos que se habían proclamado en la Constitución de Virginia, sin embargo, es innegable el reconocimiento de su universalidad. "La primera Constitución revolucionaria es la del 13 de septiembre de 1791, en la cual se estampó, a manera de preámbulo, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea, el 16 de agosto de 1789, y por el Rey el 5 de octubre del mismo año".¹⁷

La Constitución francesa de 1793 votada por la Convención Nacional de Francia el 24 de junio de 1793, que se aprobó por el pueblo en referéndum popular en julio de ese mismo año, estableció la garantía social como novedad en materia de derechos humanos. Dicha Constitución estaba conformada en dos partes: La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, compuesta por 35 artículos; en su primer artículo se estableció que "La finalidad de la sociedad es la felicidad común. Se instituye el gobierno para garantizar al hombre el goce de sus derechos naturales e imprescriptibles"; en su artículo 23 se establecía "La garantía social reside en la acción de todos para asegurarle a cada uno el goce y la conservación de sus derechos; esta garantía se basa en la soberanía nacional"; la otra parte de la Constitución francesa de 1793 estaba conformada por el Acta Constitucional. Cabe mencionar que la Constitución francesa de la V República, de 1958, confirma en su preámbulo la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

En la década de los sesentas, surge el interés por instaurar la figura del *Mediateur*, conocido como mediador en Francia cuya finalidad era controlar los aspectos administrativos, principalmente en materia de libertades públicas y ofrecer nuevas alternativas a tales deficiencias. Señala el autor español Pedro Carballo Armas que "...a pesar de las reticencias..., la figura del *Mediateur* fue sorprendentemente instituida por el Gobierno mediante la Ley de 3 de enero de 1973".¹⁸

La creación de esta institución generó duras críticas por quienes se oponían a su existencia y por quienes defendieron su creación, observando que su propio modelo

¹⁷ Idem.

¹⁸ CARBALLO ARMAS, Pedro., *El Defensor del Pueblo. El Ombudsman en España y en el Derecho Comparado*. Ed. Tecnos (Grupo Anaya, S. A), Madrid, España, 2003, p. 93.

francés se apartaba del prototipo escandinavo. La designación del *Mediateur* francés se hacía mediante Decreto del Consejo de Ministros, generando dudas sobre su imparcialidad. Dura seis años en el cargo sin posibilidades de reelegirse. Tiene facultades para investigar con libertad de actuación, las reclamaciones procedentes de un defectuoso funcionamiento de la administración del Estado, las colectividades públicas territoriales, los establecimientos públicos, y, en general, cualquier organismo que realice un servicio público. Puede presentar recomendaciones a fin de solucionar los problemas planteados; tiene, además, facultades para sugerir a la Administración soluciones equitativas que pongan remedio a las injusticias, proponiendo el cambio de disposiciones injustas.

1.1.2. En México

Los Derechos Humanos en las Indias. Rodolfo Lara Ponte señala que la vigencia de los Derechos Humanos en las Indias se debe focalizar a la luz de la desigualdad que se dio entre los españoles y los indios. A los españoles se les aplicaba el régimen legal de la península, por ende se les reconocía el pleno disfrute de sus derechos; sin embargo, a los indígenas no se les reconocía ninguno de esos derechos y se les sujetaba a un régimen de esclavitud y de servidumbre. Señala que para saber si existieron o no los Derechos Humanos de los indios durante la época colonial es necesario utilizar dos métodos de estudio:

"a) Primero, tomando como punto de referencia la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y enfrentarla al mundo fáctico de la realidad indiana. Su corolario es de antemano decepcionante.

b) El segundo enfoque sería el estudio de los diferentes documentos españoles que rigieron durante el periodo de la Colonia. Este método resulta un poco más acorde con la finalidad de la presente investigación."¹⁹

¹⁹ LARA PONTE, Rodolfo, ob.cit. p. 35.

La Corona condenó las prácticas esclavistas de Colón en las Antillas, establecidas en la Real Cédula del 20 de junio del año 1500, declarando que los indios deberían ser considerados como vasallos, la protección de éstos contra la codicia de los españoles no operó. Sin embargo, la Leyes Nuevas de 1542 señalaban que sólo podían ser esclavos los negros y los indios por ser rebeldes a la dominación española.

Se creó el régimen de la encomienda que permitió la entrega o encomienda de tierras a los indios que ya vivían en ellas, con la condición de tributarles y servirles a los españoles quienes les prometieron darles un buen trato y recibir la fe cristiana. Al poco tiempo este sistema se convirtió en un sistema de esclavitud, abolido en 1778, sin traer mejoras para los naturales. La explotación de que fueron objeto los indios en la Nueva España impidió el desarrollo de los derechos individuales de casi toda la población, subsistieron las prácticas medievales en el reconocimiento de los Derechos Humanos, pues quienes tenían ciertas garantías eran los grupos privilegiados de peninsulares. En el aspecto político, fue característico que los gobernantes fueran totalmente ajenos a la realidad de la Nueva España, la mayoría perteneció a la nobleza española nombrados por el Rey de España, provocando malestar entre la población, ya que eran gobernados por personas que no conocían los problemas de la colonia.

Dentro de todo lo malo que les sucedió a los indios, también hubo quienes pensaron positivamente y por supuesto, en contra del absolutismo gubernamental de los reyes en las Indias que no conocían límites legales de la actuación del monarca frente a sus súbditos. Surgió el cristianismo que vino a disminuir la actuación del monarca que basaba la aplicación de la ley en aspectos piadosos y humanitarios. Junto con el cristianismo "...surgieron diversas corrientes de formación renacentista, las cuales retomaron la teoría clásica de Aristóteles sobre la relación de los hombres prudentes con los bárbaros, llegando a pregonar la servidumbre natural de los indios y el derecho de los españoles a someterlos por medio del uso de la fuerza".²⁰

²⁰ Ibidem, p. 37.

Constitución de Cádiz de 1812. Fue jurada y promulgada en España el 19 de marzo de 1812 y en la Nueva España el 30 de septiembre de ese mismo año, considerada la primera Constitución Española. Esta Constitución no contempló una verdadera declaración de derechos humanos, sin embargo, se aprecian en su texto diversas disposiciones relativas a los derechos humanos. "Básicamente se protegen derechos humanos en el proceso penal, que estaba previsto en el título V dedicado al tema de la administración de justicia; se prohibió la tortura, la pena de confiscación y cualquiera que resultara trascendente, además de que la cárcel se consideró como un medio de seguridad y no para el tormento".²¹

Sentimientos de la Nación. Este valioso documento cuyo título original constaba de 23 puntos, fue presentado por José María Morelos y Pavón en la sesión inaugural del Congreso de Chilpancingo para que éste promulgase la Primera Constitución de México. En sus 23 artículos se esbozan "...algunas ideas sobre los derechos del hombre, tales como: la prohibición de la esclavitud y la desaparición de la división en castas, la prohibición de la tortura, el reconocimiento al derecho de propiedad y el principio de inviolabilidad del domicilio...".²²

Los veintitrés artículos que Morelos propuso constituyeron una declaración de principios que en lo general fueron destinados a normar las disposiciones del Congreso; en ellos se confirmaban las ideas de los iniciadores de la independencia para transformar al país, mismas que fueron tomadas en cuenta por los constituyentes para dar a la nación una nueva estructura, de los cuales considero oportuno transcribir tres.

SENTIMIENTOS DE LA NACIÓN

[...]

[...]

15. *Que la esclavitud se prescriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y solo distinguirá a un americano de otro, el vicio y la virtud.*

²¹ MADRAZO, Jorge, *Derechos Humanos. El Nuevo Enfoque Mexicano*, Ed. FCE., México 1994, p. 31.

²² LARA PONTE, Rodolfo, ob.cit., p. 52-53.

[...]

17. *Que a cada uno se le guarden las propiedades y respetos en su casa como en un asilo sagrado señalando penas a los infractores.*

18. *Que en la nueva legislación no se admitirá la tortura.*

[...]

Chilpancingo, 14 de septiembre de 1813.

José María Morelos".²³

La Constitución de 1814. Conocida como Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, llamada también Constitución de Apatzingán por el lugar en donde se expidió, contiene disposiciones relativas a los derechos humanos toda vez que protegía el derecho de igualdad, de seguridad, de propiedad y de libertad como principios de la Revolución Francesa, asimismo, condiciona a la autoridad para que sus actos se apeguen al estricto cumplimiento de los derechos individuales.

El artículo 31 protegía el derecho de audiencia. Hilario Medina citado por el doctor Burgoa, considera que "la Constitución de 1814 es una verdadera protesta en contra del gobierno virreinal, por lo que fue un instrumento de lucha complementario a la oposición armada".²⁴

La Constitución Federal de 1824. Este instrumento jurídico no contenía un catálogo sobre los derechos del hombre, por ello Lara Ponte señala: "... hacemos nuestra la tesis del maestro Mario de la Cueva, quien señala que los constituyentes del 23-24 fueron influidos notablemente por la Constitución norteamericana en su versión original, antes de las primeras diez enmiendas, tal vez por la creencia que tuvo el constituyente norteamericano de que una constitución federal debería limitarse a fijar la estructura de los poderes federales, dejando a las Constituciones de las entidades federativas la emisión de una declaración de derechos".²⁵

²³ *Documentos y Testimonios de Cinco Siglos*, Secretaría de Gobernación, México 1990.

²⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 35ª ed., Ed. Porrúa, México 2002, p. 105-106.

²⁵ LARA PONTE, Rodolfo, ob.cit., p 60.

Sobre la propiedad, dejó al Ejecutivo la misma restricción impuesta por la Constitución Española, haciéndola más eficaz, dado que las expropiaciones decretadas por el Ejecutivo, no se podían llevar a cabo sin la aprobación del Senado, o del Consejo de Gobierno, de una parte, y por el interesado de la otra. En materia de seguridad jurídica, prohibió el tormento y cualquier otra clase de torturas; la imposición de penas infamantes; se aseguró la inviolabilidad del domicilio al establecer en su artículo 152: "Ninguna autoridad podrá librar orden para el registro de las casas, papeles y otros efectos de los habitantes de la República, sino en los casos expresamente dispuestos por la ley y en la forma que ésta lo determine".²⁶ También reguló el proceso penal en beneficio del ciudadano al prohibir el juramento sobre hechos propios en declaraciones criminales y consagró el derecho a recibir pronta y eficazmente la impartición de justicia.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836. Estas leyes vienen a dar un giro al sistema federal implementado por la Constitución de 1824, adoptando una forma de estado central que observa la separación de poderes. Se creó un poderoso Supremo Poder Conservador, integrado por cinco miembros con facultades ilimitadas; capaces de suspender a la Alta Corte de Justicia, declarar la incapacidad física y moral del Presidente de la República y suspender por dos meses las sesiones del Congreso.

En 1835 el órgano legislativo desconoció la Constitución de 1824 y en su lugar emitió siete leyes constitucionales que en conjunto se conocerían como la Constitución Centralista de 1836.

La primera ley constitucional limitó la libertad de imprenta, permitió poder imprimir y circular pero los abusos se consideraron delitos comunes, la limitación consistió en la falta de precisión de la palabra "abusos". La única libertad fue la libre expresión de las ideas políticas, tratando de evitar que la iglesia cristiana fuese injuriada, pues se postuló la intolerancia religiosa al aceptarse como única la religión católica. No existió la igualdad, ya que para ser ciudadano se exigía riqueza, lo mismo para desempeñar un cargo público. En su artículo 2º, fracción IV, se estableció el principio de inviolabilidad

²⁶ Ibidem, p. 62.

del domicilio y fijó los requisitos para privar a los ciudadanos de su libertad. El artículo 21, fracción III, estableció el derecho de todo mexicano a no ser privado de su propiedad salvo por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La quinta ley constitucional en el artículo 47 fijó los plazos para poner en prisión a un ciudadano, plazo que no podía exceder de tres días para tomar al presunto reo su declaración preparatoria, informarle la causa de su procedimiento y el nombre de su acusador. En el artículo 37 se observó el requisito de legalidad al mencionar que toda falta de observancia en los trámites esenciales que regulan un proceso produce nulidad en lo civil y hacen también personalmente responsables a los jueces.

Los artículos 49, 50 y 51 prohibieron el uso del tormento en la averiguación previa, la confiscación de bienes y la aplicación de penas importantes. El poder judicial era el que debía ejecutar actos que garantizaran la seguridad jurídica de los ciudadanos.

La Constitución de 1857. Por la importancia que reviste dentro de los tres movimientos sociales de nuestro país, aunado al significado político y sus reformas jurídicas, este instrumento jurídico requiere un tratamiento muy especial.

El 18 de febrero de 1856 se realiza la apertura del último Congreso Constituyente mexicano del siglo XVIII, para elaborar la Constitución de 1857 oficialmente conocida como "Constitución Política de la República Mexicana", firmada por los diputados y el presidente de la República el 5 de febrero de 1857, sobre la base de su legítima independencia proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821.

La labor de los constituyentes tenía dos tareas: "...la primera implicaba un sentido "demoledor", toda vez que consistía en el intento por aniquilar al bando conservador, acabar con la influencia del clero en los asuntos políticos y hacer la reforma social, como tantas veces se había señalado en el discurso de los progresistas; la segunda requería de la reconstrucción y organización, para establecer un gobierno nacional

dotado del mecanismo más adecuado para un funcionamiento armonioso, tan automático como fue posible, en donde el respeto a los derechos del hombre fuera el elemento fundamental, en un ambiente en el que prevalecían las tesis del liberalismo clásico".²⁷

El maestro Mario de la Cueva sostiene que: "...la doctrina de los derechos del hombre que sirvió de base a la Constitución de 1857, corresponde al más puro pensamiento francés de los años finales del siglo XVIII, los hombres son por naturaleza libres e iguales y se reúnen y viven en sociedad por una parte, en virtud de sus inclinaciones sociales, y por otra parte, para asegurar el máximo de libertad compatible con la idéntica libertad de los demás. De esta naturaleza humana y de las finalidades de la vida social, derivan los derechos naturales de los hombres, que en esencia, consisten en una idéntica esfera de libertad, una especie de recinto sacro, ante cuyos muros debe detenerse el Estado y el pueblo mismo. La organización social, en consecuencia, tiene como misión específica, asegurar a cada hombre esa esfera de libertad"²⁸

Después de arduos debates se aprobaron los cuatro derechos clásicos del hombre: libertad, igualdad, seguridad y de propiedad, los tres últimos sin mayor problema, sin embargo el primero generó grandes debates.

En cuanto a derechos humanos, dentro de los cinco rubros que distinguieron a la Constitución de 1857, es decir, 1. Derechos del hombre, 2. Soberanía y representación, 3. Federalismo, 4. División de poderes y 5. control constitucional, sólo este último representó un avance de fondo dentro de nuestro sistema jurídico al consolidar el juicio de amparo como institución que aseguraba los derechos de los gobernados, como un elemento de sustento operativo de la eficacia normativa. Cabe señalar que es la Carta de 1857 la que estableció los elementos esenciales del juicio de amparo como vía para asegurar la supremacía de la Ley Fundamental sobre las demás leyes reglamentarias.

²⁷ Ibidem., p. 93.

²⁸ MADRAZO, Jorge, ob. cit. p 38.

Con esta incorporación, los diputados pugnaban por suprimir de manera definitiva el control político, que se utilizaba como criterio demasiado genérico, anulando las leyes opuestas a la Constitución y ocasionando una lucha permanente entre poderes.

La Constitución de 1857 estableció las siguientes libertades: libertad física de la persona, cuyo consenso se logró por los antecedentes en legislaciones anteriores de nuestro país, de Europa y de Estados Unidos de América; libertad de pensamiento, entendida como un derecho que le asiste al individuo y a la sociedad, que como garantía implicaba la libertad de conciencia cuyo efecto es la libertad de culto; libertad de imprenta, que despertó grandes debates entre los que destacan los de los periodistas liberales Francisco Zarco y Francisco Cendejas quienes lamentaron que en México nunca hubiera existido la libertad de imprenta, sufriendo en ejercicio de su profesión algunos atropellos; libertad de enseñanza, al regular el artículo 18 que la enseñanza era libre y que la ley determinaría qué profesión necesita de título para ejercerla; libertad de cultos, que despertó grandes contiendas en el seno de la Asamblea Constituyente de 1857, otorgándose este derecho más que como garantía como necesidad de legislar en esta materia, en razón de que las autoridades únicamente podían realizar aquello que expresamente estuviera contemplado en la Constitución; libertad de trabajo, cuyo artículo 12 regulaba la no obligatoriedad de prestar servicios personales sin la justa retribución y con pleno y libre consentimiento del trabajador. Regulaba, además, que en ningún contrato de trabajo podía tener por objeto la pérdida de la libertad del hombre, por causa de trabajo, educación, delito o voto religioso, reprimiendo la celebración de convenios en contra de su libertad, de su vida, o la de sus hijos o pupilos.

Esta Constitución es la más completa en la evolución de los derechos humanos en nuestro país durante el siglo XIX que influyeron en la redacción de la Carta Magna de 1917, clasificándolos de la siguiente manera:

Derechos de igualdad. "a) el reconocimiento de que todos los hombres son iguales por nacimiento, b) la abolición de la esclavitud, c) el desconocimiento de los títulos de

nobleza y de las prerrogativas u honores hereditarios, d) la prohibición de leyes privativas a favor o en contra de algún individuo, y de tribunales especiales y honorarios, si no eran en compensación de un servicio público.

Los derechos de libertad personal se subdividieron en libertades del espíritu y libertades generales de la persona.

Las libertades del espíritu fueron: a) de pensamiento, b) de imprenta, c) de conciencia, d) de cultos y, e) de enseñanza.

Las libertades generales de la persona fueron: a) el libre tránsito interno y externo y, b) la portación de armas para la legítima defensa.

Los derechos de seguridad personal fueron: a) la inviolabilidad del domicilio y b) la inviolabilidad de la correspondencia.

Los derechos de las libertades de los grupos sociales fueron. a) de reunión y b) de asociación.

Los derechos de la libertad política fueron: a) la libertad de reunión con finalidad política y b) la libertad de manifestación pública.

Los derechos de seguridad jurídica fueron: a) La prohibición de la aplicación retroactiva de la ley, b) el principio de autoridad competente, c) el derecho de petición, d) la inviolabilidad del domicilio y papeles, a menos que mediara disposición judicial, e) la fundamentación y motivación que de toda causa legal debía hacer el órgano jurisdiccional, f) la buena administración de justicia, g) el principio de legalidad, de audiencia y de dicho procedimiento legal, h) la abolición de cárcel por deudas civiles, i) prisión solo por delitos que merezcan pena corporal, j) la expedición motivada de auto de formal prisión en un término no mayor a 72 horas, k) la prohibición de malos tratos y gabela, l) la prohibición de prolongar la ergástula por insolvencia para pagar honorarios, m) la prohibición de penas infamantes o trascendentales, n) la abolición de la pena de muerte, salvo en los casos señalados por la Constitución, o) las garantías en los procesos criminales y, p) los jurados populares para delitos penales”.²⁹

²⁹ CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, cuarta ed., Ed. UNAM, México 1980, p. 149-150.

La Constitución de 1917. La evolución de nuestra Constitución en el siglo XX en materia de derechos humanos alcanza un importante nivel, dando una concepción muy completa del ser humano, en lo individual y como miembro de la comunidad. Es la primera Constitución en el mundo en reconocer los derechos sociales, que surgen de la lucha de la clase trabajadora y campesina, englobando a los derechos sociales y de los trabajadores.

En sus primeros 29 artículos reconoce el otorgamiento de garantías a todo individuo que se encuentre en los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 27 y 123 cumple de manera formal con las aspiraciones de los trabajadores y campesinos, al reconocer la lucha que éstos hacen por mejorar sus condiciones de vida.

En la Constitución de 1917 se plasman las necesidades sociales. Los artículos 1, 2, 4, 12 y 13 contienen las *garantías de igualdad*; las *garantías de libertad* en los artículos 2, 4, 5, 7, 9, 10, 11, 16, 24 y 28; las *garantías de seguridad* se consagran en los artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, y 23; *la garantía a tener derechos de naturaleza política como un derecho humano*, lo encontramos en los artículos 20 y 34 siendo complementarios puesto que para ser ciudadano mexicano se requiere ser nacional, y todo nacional posee la expectativa jurídica de ser ciudadano. Estas garantías políticas de tipo individual no se ubican en la parte dogmática de la Constitución; finalmente las *garantías sociales* quedaron incorporadas en los artículos 3, 27 y 123 de la Constitución, cuyo contenido se enfoca a la educación, a la propiedad, al trabajo y a la previsión social, respectivamente.

1.2. Delimitación Conceptual

La palabra Derechos Humanos es una terminología acuñada después de la segunda guerra mundial, con la firma de la Carta de San Francisco en 1945, en la que se establecieron los valores fundamentales de la persona; sin embargo, su denominación lleva consigo una redundancia, ya que todos los derechos son humanos,

al ser el derecho una creación del intelecto del hombre mismo, que le permite vivir de manera pacífica y armónica dentro de la sociedad.

El presupuesto de los Derechos Humanos es la vida, en ella se sustenta el más importante de los derechos del hombre, base y condición de todos los demás: el derecho a ser reconocido siempre como persona, de allí fluye la dignidad humana.

José Castán Tobeñas define a los Derechos Humanos "aquellos derechos fundamentales de la persona humana –considerada tanto en su aspecto individual como comunitario- que corresponden a ésta por razón de su propia naturaleza (de esencia, a un mismo tiempo, corpórea, espiritual y social), y que deben ser reconocidos y respetados por todo poder y autoridad y toda norma jurídica positiva, cediendo, no obstante, en su ejercicio ante las exigencias del bien común".³⁰

Ignacio Burgoa Orihuela considera que "los Derechos Humanos se traducen en imperativos éticos emanados de la naturaleza del hombre que se traducen en el respeto a su vida, dignidad y libertad en su dimensión de persona o ente autoteleológico".³¹

El Diccionario Jurídico Mexicano, define a los Derechos Humanos como "*el conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado en lo individual y colectivamente*".³²

Germán Bidart Campos define los define como: "...la facultad que la norma atribuye de protección a la persona en lo referente a su vida, a su libertad, a la igualdad, a su participación política o social, o cualquier otro aspecto fundamental que afecte a su desarrollo integral como persona, en una comunidad de hombres libres, exigiendo el

³⁰TERRAZAS, Carlos R., Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México, 2a ed., Ed. Porrúa., México 1991, p. 21.

³¹BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, ob. cit., p. 51.

³²Diccionario Jurídico Mexicano, 4 tomos, tercera ed., Ed. Porrúa-UNAM, México 1989, p. 1063.

respeto de los demás hombres, de los grupos sociales y del Estado, y con posibilidad de poner en marcha al aparato coactivo del Estado en caso de infracción".³³

El doctor Mario I. Álvarez Ledesma menciona que: "...una noción provisional de derechos humanos que podría funcionar eficientemente en la mayoría de los casos en que se usa la expresión tendría que aludir a: aquellas exigencias éticas de importancia fundamental que se adscriben a toda persona humana, sin excepción, por razón de esa sola condición. Exigencias sustentadas en valores o principios que se han traducido históricamente en normas de derecho nacional e internacional en cuanto parámetros de justicia y legitimidad política".³⁴

Podemos sintetizar que los Derechos Humanos son todas aquellas prerrogativas y facultades inherentes a la persona humana, que le corresponden por su propia naturaleza, indispensables para asegurar su pleno desarrollo dentro de una sociedad organizada, los cuales deben estar reconocidos y respetados por la autoridad y el poder público, y además, estar garantizados por nuestro orden jurídico positivo.

1.3. Fundamentación

En cuanto a la naturaleza jurídica de los Derechos Humanos, existen diferentes corrientes doctrinarias que pretenden explicar el origen y naturaleza de estos derechos, tomando como punto de referencia las divergencias que cada una sostiene y considera apropiada, para nuestro estudio trataré cinco corrientes, a saber.

1.3.1. Iusnaturalista

Esta corriente es conocida como de la Escuela del Derecho Natural, sostiene que la existencia de los derechos humanos como reglas del derecho natural, son superiores a las normas jurídicas, puesto que éstas emanan de la propia naturaleza del hombre;

³³ BIDART CAMPOS, Germán, *Teoría General de los Derechos Humanos*, Ed. UNAM'IIJ, México 1989, p. 233.

³⁴ ÁLVAREZ LEDESMA, Mario I., *Acerca del Concepto Derechos Humanos*, Ed. McGraw-Hill, México 1998, p. 36.

considerando por ende, que son inherentes al propio ser humano por el simple hecho de pertenecer a este género; es decir, que son consustanciales al ser humano.

El hombre para crecer y alcanzar su plenitud requiere satisfacer sus necesidades pero dicha satisfacción debe obtenerse sin menoscabo del debido respeto a la dignidad humana; esos derechos del ser humano constituyen valores filosóficos, que se plantean como los ideales axiológicos a que todo hombre aspira.

De lo anterior deducimos que la justificación lusnaturalista acerca de los Derechos Humanos se deriva de la creencia en el Derecho Natural y por lo tanto, de la defensa del lusnaturalismo como teoría que fundamenta y explica la existencia del Derecho Natural. Dice Eusebio Fernández citando a Norberto Bobbio que, "el lusnaturalismo es aquella corriente que admite la distinción entre derecho natural y derecho positivo y sostiene la supremacía del primero sobre el segundo".³⁵

1.3.2. Positivista

Esta corriente sostiene que la norma jurídica está por encima de cualquier otra norma; que los derechos humanos son producto de la actividad normativa del Estado, consecuentemente, sólo podrán ser exigidos por el individuo, hasta que el Estado los haya reconocido o promulgado.

1.3.3. Historicista

Esta Escuela o corriente sostiene que los derechos humanos son variables y relativos a cada contexto social en el que el hombre se ha desarrollado, prevaleciendo aquellos que vayan de acuerdo con el desarrollo de la sociedad. Cada etapa de la historia en cada lugar geográfico, ha significado un catálogo de derechos que en otra época no parecieron pertinentes. Sostiene que los derechos humanos son históricos

³⁵ FERNÁNDEZ GARCIA, Eusebio, Teoría de la Justicia y Derechos Humanos, Ed. Debate, Madrid 1984, p. 86.

porque manifiestan derechos variables y relativos a cada contexto histórico que el hombre tiene y mantiene de acuerdo con la evolución de la sociedad.

1.3.4. Ética o axiológica

Al referirse a los derechos humanos, esta escuela menciona que son derechos morales; dicho de otra manera, son valores de la dignidad humana. "Esta corriente parte de la tesis de que el origen y fundamento de estos derechos no puede ser jurídico antes de ser valores del hombre; asegura que toda norma moral o jurídica presupone una serie de valores acerca de los fines de la vida individual, social y política lo cual justifica la fundamentación ética o axiológica de los derechos humanos".³⁶

1.3.5. Legalista

Esta corriente afirma que, los derechos humanos por sí solos, aunque se consideren justificados en teoría, nada valen y nada significan, prácticamente, si no hay leyes que los consagren y que impongan su respeto, pues los derechos definidos en la ley son los únicos que ameritan protección en un régimen de gobierno.

1.4. Rasgos Distintivos de los Derechos Humanos

Santiago Nino afirma que los rasgos distintivos de los derechos humanos son fundamentalmente tres, sin embargo, Mireille Roccatti señala que son cuatro, a saber.

1.4.1. Preexistencia

Este vocablo se refiere a la existencia anterior al presente, por lo tanto, los derechos humanos existen desde el momento de la aparición del hombre en la tierra. De lo que podemos deducir que el acto legislativo por cuanto a la protección de los derechos humanos única y exclusivamente aborda el reconocimiento jurídico de los

³⁶ Idem.

misimos, proporcionando dentro de la propia norma jurídica la tutela, la protección, las facultades de su ejercicio, pero nunca debemos de entender como acto legislativo la existencia de dichos derechos, sino sólo su reconocimiento por el Estado.

1.4.2. Universalidad

Se refiere a que la titularidad de los derechos se encuentra en todos los seres humanos y beneficia a todos ellos, su posesión no puede estar restringida a una clase determinada de individuos, tampoco puede extenderse más allá de la clase humana.

"La pertenencia a la clase humana es condición suficiente para gozar de los derechos humanos, en tanto que otras circunstancias como raza, sexo, inteligencia, edad, son irrelevantes; luego entonces, los derechos humanos son derechos que se conceden al ser humano por la simple razón de pertenecer a la especie humana; ahí se deduce que todos los seres humanos poseen un título igual a estos derechos".³⁷

1.4.3. Incondicionalidad

Algunos autores afirman que el término no es apropiado, toda vez que el ejercicio de los derechos humanos puede condicionarse, por ejemplo, la prohibición de cometer un delito en contraposición al derecho de libertad, sin embargo, esta condición en todo caso representa los límites de los derechos humanos.

La doctora Mireille Roccatti, señala que "Los rasgos de incondicionalidad se refieren a que los derechos fundamentales son incondicionales; es decir, que no están sujetos a condición alguna, sino estando únicamente supeditados a los lineamientos y procedimientos que determinan los límites de dichos derechos".³⁸

³⁷ ROCCATTI VELAZQUEZ, Mireille, Los Derechos Humanos y la Experiencia del Ombudsman en México, 2ª. ed., Ed. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, México 1996, p. 24-25.

³⁸ Idem.

1.4.4. Inalienabilidad

Es una calidad atribuida a ciertos derechos que los imposibilita de ser enajenados, de manera que no es posible que cambien de titular mediante cualquier acto jurídico entre particulares. La doctrina ha utilizado también la expresión de imposibilidad de transmisión de bienes o derechos personales. El derecho civil establece que, la inalienabilidad puede surgir por contrato o por virtud de la ley. En el caso de los derechos derivados de obligaciones civiles, su incapacidad de transmisión puede derivar por mandato de la ley, porque no lo permita su naturaleza o por convenio.

“Los rasgos de inalienabilidad se refieren a que los derechos humanos no pueden perderse ni transferirse por propia voluntad, porque son inherentes a la idea de la dignidad del hombre; en todo caso al disponer la persona de sus propios derechos, la norma jurídica establecerá las condiciones para salvaguardarlos”.³⁹

1.5. Clasificación de los Derechos Humanos

Paralelamente al proceso de universalización del concepto ético-jurídico de derechos humanos y su internacionalización en términos del derecho positivo, transcurre la evolución de los derechos humanos. Esta evolución se explica porque los derechos humanos avanzan conforme a las necesidades humanas, a las cuales responden y que, conforme transcurre el tiempo, tienden a crecer y cambiar. En atención a esta evolución algunos autores hacen referencia a distintas generaciones de derechos humanos, es decir, grupos de derechos que surgen como resultado de las demandas políticas y sociales que son propias de cada época.

“Por ello, la primera expresión o generación de derechos humanos se concretiza en *derechos individuales*. Estos buscan proteger y reivindicar la libertad de conciencia, creencia religiosa, la integridad física, seguridad jurídica y la libertad de tránsito de las

³⁹ SANTIAGO NINO, Carlos, Ética y Derechos Humanos Un Ensayo de Fundamentación, segunda ed. Ampliada y Revisada, Ed. Astrea de A. y R. Depalma, Buenos Aires 1989, p. 21.

personas. Esta primera generación de derechos humanos es una respuesta contundente a la represión y persecución religiosa, a la esclavitud y a la servidumbre, a la arbitrariedad de las autoridades omnipotentes y a la falta de garantías jurídicas. Los primeros derechos humanos se muestran como límites manifiestos a la forma de poder político que viene del medioevo.

Más adelante, con los grandes movimientos revolucionarios del siglo XVIII y con el surgimiento de una nueva forma de legitimación política, la soberanía popular y la idea del contrato social, surgen los *derechos del ciudadano* que se reflejan principalmente en los derechos políticos. Es el reconocimiento del hombre en cuanto ciudadano, no más siervo o súbdito, sino protagonista y corresponsable de la conducción del Estado a través del ejercicio de sus prerrogativas ciudadanas: votar, ser votado, asociarse con motivos políticos y manifestar libremente su ideología, participar en el gobierno y en las tomas de decisiones trascendentales de su país.

También en el siglo XVIII nacen los *derechos sociales* como una nueva categoría de los derechos del ciudadano. Del mismo modo como los derechos políticos devienen del principio de libertad, los derechos sociales se sustentan principalmente en la idea filosófica de igualdad, igualdad que tiene una enorme repercusión social, económica, jurídica y política. Gracias al desarrollo de esta idea y su proyección en el ámbito de los derechos humanos, se concibe el concepto de derechos sociales, hoy reflejados de manera más amplia en los denominados derechos económicos, sociales y culturales, entre cuyas reivindicaciones más conocidas están el, y sus garantías correlativas, a la educación, vivienda, seguridad social, salud, cultura, etc.

Después de 1945, con la internacionalización plena de los derechos humanos y la condena mundial a los crímenes de los nazis, aparece la idea de los *derechos de los pueblos*, derechos en pro no sólo de los grandes grupos sociales o los más desfavorecidos, sino de civilizaciones enteras en su conjunto. El objetivo de esta nueva concepción de los derechos humanos es proteger y promover bienes de importancia radical para toda la humanidad, como son los pueblos individualmente considerados

que la componen y sus culturas. Con base en esta idea se proclaman, entre otros, el derecho a la paz, a la libre autodeterminación (política y económica) de las naciones, a la conservación y desarrollo de su cultura".⁴⁰

La mayoría de los autores coincide en una misma clasificación de los Derechos Humanos, sin embargo no son tan claros en sus exposiciones. Magdalena Aguilar Cuevas señala que "Existen diversas maneras de clasificar los derechos humanos, tomando diferentes puntos de enfoque".

La clasificación más conocida es la que distingue las "*Tres Generaciones de los derechos humanos*", y el criterio en que se fundamenta es *un enfoque periódico*, basado en la progresiva cobertura de los derechos humanos.

Primera Generación. Surgen con la revolución francesa como rebelión contra el absolutismo del monarca. Se encuentra integrada por los llamados derechos civiles y políticos. Imponen al Estado respetar siempre los derechos fundamentales del ser humano (a la vida, la libertad, la igualdad, etcétera).

[...]

Características:

- Imponen al Estado el deber de respetarlos siempre. Sólo pueden ser limitados en los casos y bajo las condiciones previstas en la Constitución, implican respeto más no impedimento.
- Su titular es en los derechos civiles todo ser humano en general. En los derechos políticos, todo ciudadano. Su reclamo corresponde al propio individuo.

[...]

⁴⁰ ÁLVAREZ LEDESMA, Mario I., *Introducción al Derecho*, Ed. McGraw Hill, México 1995, p. 329.

Derechos y Libertades Fundamentales:

- Toda persona tiene los derechos y libertades fundamentales sin distinción de raza, color, idioma, posición social o económica.
- Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad jurídica.
- Los hombres y las mujeres poseen iguales derechos.
- Nadie estará sometido a esclavitud o servidumbre.
- Nadie será sometido a torturas, ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- Nadie puede ser molestado arbitrariamente en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni con ataques a su honra o su reputación.
- Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia.
- Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
- En caso de persecución política, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país.
- Los hombres y las mujeres tienen derecho a casarse y a decidir el número de hijos que deseen.
- Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de religión.
- Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión de ideas.
- Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

Derechos Civiles y Políticos:

- Todo ser humano tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.
- Todos somos iguales ante la ley, esto es, a todos debe aplicarse de igual manera.
- Toda persona tiene derecho al recurso de amparo.
- Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.
- Toda persona tiene derecho a ser oída y tratada con justicia por un tribunal imparcial.

- Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia, mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.
- Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país.
- La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas.

Segunda Generación. La constituyen los derechos de tipo colectivo, los derechos sociales, económicos y culturales. Surgen como resultado de la Revolución Industrial, en México, la Constitución de 1917 incluyó los derechos sociales por primera vez en el mundo. Constituyen una obligación de hacer del Estado y son de satisfacción progresiva de acuerdo a las posibilidades económicas del mismo.

[...]

Características:

- Amplía la esfera de responsabilidad del Estado.
- Imponen un “*deber hacer*” positivo por parte del Estado.
- Satisfacción de necesidades, prestación de servicios.
- Su titular es el individuo en comunidad, que se asocia para su defensa.
- Su reclamo es mediato, está condicionado a las posibilidades económicas del país.
- Son legítimas aspiraciones de la sociedad.

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales son:

- Toda persona tiene derecho a la seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.
- Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias.
- Toda persona tiene derecho a formar sindicatos para la defensa de sus intereses.
- Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

- Toda persona tiene derecho a cuidados y asistencia especiales.
- Toda persona tiene derecho a la educación en sus diversas modalidades.
- La educación primaria y secundaria será obligatoria y gratuita.
- Tenemos derecho a la seguridad pública.
- Los padres tienen derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

Tercera Generación. Se forma por los llamados derechos de los pueblos o de solidaridad. Surgen en nuestro tiempo como respuesta a la necesidad de cooperación entre las naciones, así como de los distintos grupos que las integran...

Derechos que comprende:

Se hace referencia a tres tipos de bienes que se pueden englobar en:

- Paz: Civiles y Políticos.
- Desarrollo: Económicos, sociales y culturales.
- Medio Ambiente: De cooperación entre los pueblos.

[...]

Características:

- Pertenecen a grupos imprecisos de personas que tienen un interés colectivo común.
- Requieren para su cumplimiento de prestaciones:
 - Positivas (hacer, dar)
 - Negativas (no hacer)...

[...]

Los Derechos de los Pueblos son:

- A la autodeterminación.
- A la independencia económica y política.
- A la identidad nacional y cultural.
- A la paz.
- A la coexistencia pacífica.
- Al entendimiento y confianza.

- A la cooperación internacional y regional.
- Al desarrollo.
- A la justicia social internacional.
- Al uso de los avances de las ciencias y la tecnología.
- A la solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos, ecológicos.
- Al medio ambiente.
- Al patrimonio común de la humanidad.
- Al desarrollo que permita una vida digna”.⁴¹

⁴¹ AGUILAR CUEVAS, Magdalena, Manual de Capacitación. Derechos Humanos Enseñanza-Aprendizaje-Formación. Ed. CNDH, México 1993, p. 30 - 37.

CAPITULO 2

CREACIÓN DE INSTITUCIONES PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO UNIVERSAL

2.1. Origen

2.1.1. Suecia, 1809

2.2. Países Escandinavos

2.2.1. Finlandia, 1919

2.2.2. Noruega, 1952

2.2.3. Dinamarca, 1953

2.2.4. Nueva Zelanda, 1962

2.2.5. Reino Unido, 1967

2.3. Francia, 1973

2.4. Portugal, 1975

2.5. España, 1978

2.6. América Latina

2.6.1. Guatemala, 1985

2.6.2. Colombia, 1991

2.6.3. El Salvador, 1991

2.6.4. Costa Rica, 1992

2.6.5. Paraguay, 1992

2.6.6. Perú, 1993

2.6.7. Bolivia, 1994

2.6.8. Honduras, 1994

2.6.9. Argentina, 1994

2.6.10. Nicaragua, 1995

2.6.11. Ecuador, 1996.

CREACIÓN DE INSTITUCIONES PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO UNIVERSAL

2.1. Origen

La institución del *Ombudsman*, si bien se remonta a 1809, es de reciente adopción por países de muy diversos grados de cultura, tradición jurídica y ubicación geográfica, desconocida entonces por el resto de los países del mundo. Así fue como al finalizar la segunda guerra mundial empezó a difundirse, especialmente en los países europeos. Su desarrollo lo podemos considerar como "meteórico", al grado de que el tratadista francés André Legrand le denominara "*Institución Universal*" por el creciente ritmo con el que se extendió e introdujo en diversos ordenamientos, primeramente en los parlamentarios y luego en los presidencialistas.

Esta institución no despertaba interés en los juristas latinoamericanos y por supuesto en los mexicanos, aparentemente estaba alejada de nuestras tradiciones y de nuestra evolución jurídica, lo que podemos comprobar con los escasos estudios en idioma castellano, que contrastaba con otros instrumentos jurídicos tutelares de la persona, como el amparo.

2.1.1. Suecia, 1809

El origen de las instituciones para la protección de los derechos humanos lo encontramos en Europa con la creación del *Ombudsman*, cuya palabra es de origen sueco que significa "representante", "defensor" o "procurador del pueblo". Se tiene como primer "...antecedente la figura del "Justittie Kansler" figura instituida por el Rey de Suecia en el siglo XVI, "como un delegado de la Corona, cuya función era la de supervisar la correcta aplicación de las leyes por parte de los servidores públicos. Posteriormente la figura del *Ombudsman* surgió en la Ley Constitucional del seis de junio de 1809, representado por un funcionario designado por el Parlamento, con el objeto inicial de vigilar la actividad de los tribunales. La Constitución Sueca vigente

desde de 1947 conserva esta institución, y actualmente es regulada por el nuevo documento constitucional denominado "Instrumento de Gobierno" en vigor desde 1975, que de conformidad con el modelo original es un funcionario dependiente del Parlamento, pero con autonomía funcional, con la atribución esencial de recibir las reclamaciones de los gobernados contra las autoridades administrativas cuando afectan sus derechos e intereses legítimos, con el propósito de obtener un pronto arreglo, o bien, en caso de no lograrlo, iniciar una investigación para formular recomendaciones a las propias autoridades administrativas; mismas que se publican en los informes periódicos, generalmente de carácter anual, que rinden al propio órgano legislativo".⁴²

"Fue Carlos XII, en 1713 que busca una fórmula para controlar no sólo la judicatura sino también a la administración del reino, por él es que se instituye un *Konungens Ombudsman* para ejercer una función de supervisión general a fin de asegurar que las leyes y reglamentos fuesen cumplidos y que los servidores públicos efectuaran sus tareas debidamente".⁴³

En 1719 se denominó *Justittie Kansler* que significa Canciller de Justicia, con facultades para intervenir sobre la administración real de justicia, dependía de la Corona, considerado en la Constitución de Gustavo Adolfo en 1771 como órgano de la Corona nombrado por el Rey, esta situación prevaleció hasta 1809 año en que se promulgó la Constitución de aquel país. En ese año se delimitan las dos instituciones que en Suecia realizaban una labor de control de la administración: a) *El Canciller de Justicia* o *Justittie Kansler*, que se convierte en un funcionario al servicio del Rey y que actualmente desempeña funciones de control en la administración del Estado, desde el punto de vista legal, actuando principalmente como asesor legal del gobierno y representante jurídico de la Corona y, b) *El Justittie Ombudsman* que surge como una oficina independiente del gobierno para proteger a los ciudadanos contra de la administración pública.

⁴² ROCCATTI VELAZQUEZ, Mireille, ob. cit. p. 80.

⁴³ AGUILAR CUEVAS, Magdalena, *El Defensor del Ciudadano (Ombudsman)*, Ed, UNAM-CNDH, México 1991, p. 21.

Una característica del *Justitie Ombudsman* es su desconexión con el Rey y su cercanía con el Parlamento, conservando su independencia frente al mismo Parlamento, ya que éste sólo podía darle directrices más no instrucciones específicas; tiene facultades para nombrar y remover a su personal cuando lo estime necesario; es designado por un periodo de cuatro años y puede ser destituido a petición de la comisión parlamentaria encargada de examinar su actividad y forma de actuar.

En un principio el *Justitie Ombudsman* era un órgano unipersonal, pero al incrementarse las actividades administrativas de Suecia, en 1915 aparece el *Militieombudsman*, para controlar la administración militar e investigar todas las quejas de los soldados y oficiales relacionados con su servicio en el ejército, y las posibles transgresiones de sus derechos individuales. Con la ley del 29 de diciembre de 1967 se reorganizó la institución, desaparece el *Militieombudsman* y surge una institución de tres *Ombudsman* de igual categoría, que internamente se organizaban y se distribuían todos los asuntos incluyendo los relacionados con las labores de los militares.

En 1976 se suprimen los asistentes y se crean cuatro *Ombudsman*, uno de ellos actúa como Presidente, dirige las labores administrativas del organismo y coordina las actividades de los otros tres *Ombudsman*. "El tiempo fijado para el desempeño del cargo es de cuatro años desde la fecha de su elección, transcurrido el cual puede volver a ser reelegido. Sin embargo, el Parlamento, a petición de la Comisión que examinará las memorias anuales del *Ombudsman*, puede cesar a cualquiera de los *Ombudsman* si no disfruta de su confianza. En este contexto, otra posibilidad de remoción anticipada la constituye la dimisión o fallecimiento de alguno de los *Ombudsman*, en cuyo caso el Parlamento procederá al nombramiento de otro *Ombudsman*".⁴⁴

⁴⁴ CARBALLO ARMAS, Pedro, ob. cit., p. 70.

2.2. Países Escandinavos

Estos países hicieron muchas aportaciones para que poco a poco se fuera perfeccionando la figura del *Ombudsman*, como lo veremos enseguida.

2.2.1. Finlandia, 1919

La historia jurídica y constitucional de Finlandia tiene dos influencias determinadas, primero por su anexión al reino de Suecia y posteriormente por la dominación de Rusia como Gran Ducado, autónomo y constitucional.

En 1713 el Rey Carlos XII ordenó la creación de un supremo representante que el mismo Rey nombró y le denominó *Hogste Ombudsmannen*, para vigilar a los funcionarios del gobierno, asegurar el cumplimiento de las leyes y los estatutos, y que los servidores públicos cumplieran con sus obligaciones. Sin embargo, el Canciller no tenía la independencia necesaria del gobierno para proteger a los ciudadanos y en 1719, esta figura fue cambiada por el de "Canciller de Justicia" o *Justitie Kansler*, sin que se produjera algún cambio en sus funciones.

Durante la dominación rusa el "*Canciller de Justicia*" era designado por el gobernador general y éste era nombrado por el Zar. Al obtener Finlandia su independencia de Rusia, en 1919, introduce en el artículo 49 de su Constitución del 17 de julio de ese mismo año la figura del *Ombudsman*, cuyas actividades fueron reguladas por una ley reglamentaria publicada el 10 de enero de 1920, que establecía que la designación sería por votación mayoritaria del Parlamento.

Actualmente el *Ombudsman* realiza funciones de fiscalización de las actividades administrativas y judiciales, incluyendo las de las fuerzas armadas, actúa de oficio o a instancia de los gobernados con facultades de consignar a los infractores ante los tribunales penales, formula advertencias y recomendaciones a las autoridades e

informar anualmente al Parlamento. Por su parte, el Canciller de Justicia vigila a las autoridades administrativas y sirve de consejero jurídico del gobierno.

2.2.2. Noruega, 1952

Este país cuenta con dos comisionados parlamentarios. En 1952 surge el Primer Comisionado Parlamentario denominado "*Ombudsman for Forsuaret*", que tiene competencia en asuntos militares. En 1962 surge el Comisionado Parlamentario para Asuntos Administrativos Civiles "*Sivil Ombudsman For Forvaltningen*", que conoce de las actividades realizadas por autoridades administrativas, excluyendo a los órganos jurisdiccionales. Ambos comisionados deben enviar al órgano legislativo, para su discusión, los casos especiales que les confiere el propio Parlamento.

El *Ombudsman* que vigila a las fuerzas armadas llamado *Ombudsman For Forsuaret*, que informa al Ministro de Defensa noruego, es presidente de un Comité Central integrado por siete miembros que constituyen el órgano superior de los diversos comités representativos en cada unidad militar, de manera que éstos pueden actuar de oficio o a instancia de los miembros individuales de las fuerzas armadas, pero también a solicitud de los referidos comités representativos.

Desde 1973 existe un *Executive Ombudsman* que se encarga de la protección del más débil en el consumo, recibe el nombre de *Torbukombudsman* con funciones del modelo sueco, lo que en México equivale a la Procuraduría Federal del Consumidor.

2.2.3. Dinamarca, 1953

Por su cercanía con Suecia, ha sido influenciada por el *Ombudsman* de ese país. Derivado de la reforma constitucional "del 5 de junio de 1953, en su artículo 55 establece un Comisario Parlamentario (*Parlamentskommissar fur civil und militarbervaltning*) para la Administración Pública Civil, así como para la supervisión

militar del Estado".⁴⁵ Su reglamento se crea el 11 de septiembre de 1954, reformado en 1959 y 1961 que establece y regula al *Ombudsman Des Folketing*.

Su competencia en la fiscalización de la legalidad de las actividades de las autoridades administrativas es amplia, incluyendo a las militares y se extiende a instituciones que no son estatales, pero que guardan relación con la administración, entre ellas: el clero, organismos descentralizados, autoridades locales, etc. Además, realiza investigaciones y, en su caso, formula acusaciones ante los tribunales o ante el Parlamento en contra de los funcionarios que hubiesen cometido faltas o delitos. En la práctica realiza inspecciones y recibe quejas, formula recomendaciones o amonestaciones. En varias leyes de Dinamarca se reglamentan y se sientan las bases operativas del *Ombudsman*; la figura puede ser unipersonal o de dos integrantes, designados por el Parlamento con independencia de éste; el que es electo *Ombudsman* dura cuatro años y puede ser designado por otro periodo igual. El *Ombudsman* danés es similar al sueco, en atribuciones, en procedimientos y mecanismos operativos, rinde anualmente al Parlamento un informe sobre las recomendaciones que haya emitido.

2.2.4. Nueva Zelanda, 1962

Este país introdujo la institución del *Ombudsman* en 1962, en un ordenamiento llamado *The Parliamentary Commisioner Ombudsman Act*, que sufre modificaciones en 1968, 1969 y 1970 para quedar desde el 26 de junio de 1975 como *Ombudsman Act*.

En la nueva ley de 1975 se estableció un sistema colegiado al establecer la creación de tres *Ombudsman*, cada uno con su respectivo ámbito territorial; estos *Ombudsman* eran designados por el Gobernador General a propuesta del Parlamento por un periodo de cinco años con posibilidades de reelección. Tienen facultades para vigilar la conducta de las autoridades administrativas, incluyendo las de carácter local,

⁴⁵ QUINTANA ROLDAN, Carlos y SABIDO PENICHE, Norma, *Derechos Humanos*, segunda ed., Ed. Porrúa, México 2001, p. 217.

pero excluyendo a los Ministros de Estado. Deben informar cada año al Parlamento, pudiendo hacerlo de forma parcial a través de diferentes medios de información.

2.2.5. Reino Unido, 1967

“El Reino Unido de la Gran Bretaña cuenta con una muy antigua tradición parlamentaria. Igualmente varios documentos protectores de derechos civiles, han sido modelo de la tradición jurídica inglesa, como son: la Carta Magna, la *Petition of Rights*, los *Rights of Habeas Corpus* y otros más. Por ello desde tiempo atrás ha tenido una serie de instituciones cuyo objeto es la defensa de los derechos individuales y de la dignidad humana, pudiendo citar, entre otros, el mundialmente reconocido recurso del *Habeas Corpus*”.⁴⁶ Sin embargo, fue hasta el 1 de abril de 1967 cuando en la *Ley Parliamentary Commissioner For Administration Act* se da cabida al *Ombudsman* con características propias al del origen escandinavo, con jurisdicción sobre autoridades de Inglaterra, Gales y Escocia.

El comisionado es designado por la corona o rey a petición de las cámaras del Parlamento. No existe un plazo establecido en la duración de su cargo. Puede permanecer en él siempre y cuando observe buena conducta o hasta los setenta y cinco años que es la edad de retiro. Sólo puede ser sustituido por propia decisión del rey o por acuerdo de las dos cámaras del Parlamento.

El comisionado británico no puede actuar de oficio, tampoco puede recibir directamente las reclamaciones, pues éstas son canalizadas por los Ministros del Parlamento, quienes deciden si es procedente o no la intervención del Comisionado Parlamentario, respetando así la tradición británica de que la tutela de los derechos humanos se efectúa a través de las reclamaciones interpuestas ante los miembros de la propia Cámara de los Comunes.

⁴⁶ *Ibidem.*, p. 19.

El Comisionado Parlamentario Británico posee facultades discrecionales para determinar si la reclamación fue interpuesta oportunamente; si el reclamante posee interés jurídico para dirigirse al miembro de los Comunes que la ha transmitido, y si existe recurso paralelo de carácter judicial o administrativo, a través del cual se pueda remediar la situación.

Además del informe específico que el Comisionado rinde al Diputado que solicitó su intervención, también debe rendir un informe anual a la Cámara de los Comunes, en el que se describa el resultado de su gestión durante ese periodo. Tanto los informes particulares como los anuales pueden generar que la Cámara de los Comunes inicie juicios de responsabilidad en contra de funcionarios que hayan cometido la infracción.

Debido a que los problemas de salud no eran competencia del Comisionado Británico de acuerdo con la ley de 1967, fue necesario crear una institución para investigar errores y faltas en los servicios médicos, expidiéndose en 1972 y en 1973 dos leyes que crean la figura de tres comisionados, uno para Inglaterra, otro para Gales y otro más para Escocia; sin embargo, el gobierno británico consideró que no era necesario multiplicar autoridades y encomendó esas funciones al Comisionado Parlamentario para la Administración, establecido ya en 1967, con dos funcionarios adjuntos que le auxilian en sus tareas.

La evolución del comisionado parlamentario británico culminó por establecer comisionados locales para la administración, a la fecha son cinco los comisionados, tres para Gran Bretaña, uno para Gales y otro para Escocia.

2.3. Francia, 1973

Con la inspiración del modelo escandinavo, los franceses establecieron la figura del *Médiateur*, a partir de la ley número 73-6, del tres de junio de 1973, reformada mediante la ley del 24 de diciembre de 1976. Esta institución fue recibida con escepticismo y hostilidad por la doctrina nacional y extranjera al considerarla muy

superflua dada la ya existente y experimentada justicia administrativa que desempeñaba el Consejo de Estado.

"La trascendencia del *Médiateur* del derecho francés, radica en sus aspectos peculiares, que se amoldan al sistema constitucional establecido por la carta de 1958, la cual modificó la estructura tradicional de carácter parlamentario, para conformar un sistema intermedio que combinó el anterior con el presidencialista; de tal manera que el citado funcionario, pertenece formalmente al ámbito del Ejecutivo, ya que es designado por un periodo de seis años, sin posibilidad de reelección, según decreto expedido en Consejo de Ministros; pero al mismo tiempo, guarda cierta autonomía frente al gobierno, en cuanto no puede ser destituido libremente, sino sólo en el supuesto de impedimento comprobado y resuelto por el Consejo de Estado (artículo 2 de la citada ley de 1973)".⁴⁷

Otro aspecto que distingue al *Médiateur* francés es el carácter de intermediario entre los ciudadanos y el Parlamento, dicho funcionario no tiene competencia para recibir directamente las quejas o reclamaciones de los afectados, éstas se presentan a través de los diputados o senadores quienes cuentan con atribuciones para determinar si son o no competencia del *Médiateur*. Las facultades son similares a las del *Ombudsman* sueco o del británico.

2.4. Portugal, 1975

De las instituciones más recientes en el derecho europeo surgieron los ordenamientos de dos países ibéricos que tuvieron prolongadas dictaduras, para emerger a regímenes democráticos que establecieron instituciones tutelares de derechos humanos.

El primer *Ombudsman* fue adoptado en Portugal con el nombre de *Promotor de la Justicia*, conocido también como *Proveedor de Justicia*, surgido como consecuencia del

⁴⁷ FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, Ed. Porrúa y UNAM, México 1999, p. 453.

decreto-ley del 21 de abril de 1975 cuya misión fundamental es el aseguramiento de la justicia y la legalidad de la administración pública, utilizando medios informales e investigando las quejas que presentaban los ciudadanos en contra de la administración.

El artículo 23 de la Constitución de Portugal señala:

"1. Los ciudadanos podrán formular quejas por acción u omisión de los poderes públicos al Promotor de Justicia, quien las apreciará sin poder decisorio, dirigiendo, a los órganos competentes, las recomendaciones necesarias para prevenir y reparar injusticias.

2. La actividad del Promotor de Justicia será independiente de los medios graciabiles y contenciosos previstos en la Constitución y en las leyes.

3. El Promotor de Justicia será designado por la Asamblea de la República".⁴⁸

Sus facultades son amplias, tanto con autoridades fiscales, que corresponde a todos los sectores de la actividad administrativa, incluyendo a las autoridades locales y servicios, así como personas colectivas del derecho público. Por lo que respecta a las reclamaciones de los gobernados, podía recibir reclamaciones sin estar sujetas a plazos ni formalidades, ya que dichas reclamaciones podían presentarse oralmente y sin la exigencia del interés personal del reclamante.

El *Promotor de Justicia* únicamente puede recomendar, nunca modificar o anular actos administrativos; sus decisiones deben comunicarse a los reclamantes y a los organismos o funcionarios en contra de quienes se presentó la queja. Era designado por el Presidente de la República de una terna presentada por el Primer Ministro y el Ministro de Justicia, funcionando como *Executive Ombudsman* hasta que en 1976 con la Constitución de Portugal en cuyo artículo 24 la figura se transformó en Comisionado Parlamentario designado ahora por la Asamblea Nacional con una duración de cuatro años en su cargo y con posibilidades de ser reelegido por una sola vez.

⁴⁸ QUINTANA ROLDAN, Carlos y SABIDO PENICHE, Norma, ob. cit., p. 220.

2.5. España, 1978

Con la creación de la Constitución democrática española del 6 de diciembre de 1978 se siguió el ejemplo de los portugueses al consagrar la figura del *Defensor del Pueblo*. El propósito del constituyente español en el artículo 54 de la Carta Constitucional española fue crear un *Ombudsman* en su sentido clásico, es decir, *Comisionado de las Cortes Generales* y designado por éstas para la defensa de los derechos humanos consagrados en el título primero denominado "De los Derechos y Deberes Fundamentales". Su facultad está dirigida a supervisar la actividad de la administración, informando a las propias cortes generales sobre sus funciones.

La Carta Constitucional de 1978 legitima al *Defensor del Pueblo* interponer el recurso de inconstitucionalidad, y paralelamente al Ministerio Fiscal, el recurso de amparo, ambos ante el Tribunal Constitucional establecido por dicha ley fundamental.

"a) El Defensor del Pueblo desempeña sus funciones con autonomía y según su criterio (actuando de oficio, valorando libremente las quejas presentadas, conduciendo las investigaciones que considere oportunas, presentando recursos de amparo y de inconstitucionalidad, etc.), y no está sujeto a mandato imperativo alguno, ni recibe instrucciones de ninguna autoridad (Art. 6.1 LODP).

b) Únicamente puede ser cesado por las causas legalmente previstas (Art. 5 LODP).

c) El tiempo de su mandato es de cinco años, evitando con ello, que en circunstancias normales su cargo sea coincidente con el Parlamento que lo eligió (Art. 2.1 LODP).

d) Su actividad no queda interrumpida aunque las Cortes Generales no se encuentren reunidas, hubiesen sido disueltas o expirado su mandato e, incluso, aunque se declare un *estado de excepción o de sitio* (Art.11.1 y 3 LODP)".⁴⁹

⁴⁹ CARBALLO ARMAS, Pedro, ob. cit., p. 145.

2.6. América Latina

Estudiaremos once países latinoamericanos, a saber.

2.6.1. Guatemala, 1985

El primer *Ombudsman* de este país establecido constitucionalmente se denominó *Procurador de Derechos Humanos*, de conformidad con lo que establecen los artículos 273, 274 y 275 de la Constitución de Guatemala, expedida el 31 de mayo de 1985.

"Art. 273. Comisión de Derechos Humanos y Procurador de la Comisión.

El Congreso de la República designará una Comisión de Derechos Humanos formada por un Diputado por cada Partido Político representado por el correspondiente periodo. Esta Comisión propondrá al Congreso tres candidatos para la elección de un Procurador, el cual deberá reunir las cualidades de los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y gozará de las inmunidades y prerrogativas de los Diputados al Congreso. La ley regulará las atribuciones de la Comisión y del Procurador de los Derechos Humanos a que se refiere este artículo.

Art. 274. Procurador de los Derechos Humanos.

El Procurador de los Derechos Humanos es un Comisionado del Congreso de la República para la defensa de los Derechos Humanos que la Constitución garantiza. Tendrá facultades de supervisar la administración; ejercerá su cargo por un periodo de cinco años y rendirá informe anual al pleno del Congreso, con el que se relacionará a través de la Comisión de Derechos Humanos.

Art. 275. Atribuciones del Procurador de los Derechos Humanos.

El Procurador de los Derechos Humanos tiene las siguientes atribuciones:

a) Promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa gubernamental, en materia de Derechos Humanos;

b) Investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas;

c) Investigar toda clase de denuncias que le sean planteadas por cualquier persona, sobre violaciones a los Derechos Humanos;

d) Recomendar privada o públicamente a los funcionarios la modificación de un comportamiento administrativo objetado;

e) Emitir censura pública por actos o comportamientos en contra de los derechos constitucionales;

f) Promover acciones o recursos, judiciales o administrativos, en los casos que sea procedente, y

g) Las otras funciones y obligaciones que le asigne la ley.

El Procurador de los Derechos Humanos, de oficio o a petición de parte, actuará con la debida diligencia para que durante el régimen de excepción, se garanticen a plenitud los Derechos Fundamentales cuya vigencia no hubiere sido expresamente restringida. Para el cumplimiento de sus funciones todos los días y horas son hábiles".⁵⁰

Este país ha realizado grandes esfuerzos para garantizar a sus habitantes el respeto a los derechos humanos, no obstante los múltiples problemas que enfrenta este *Ombudsman* por la secuela de violaciones a estos derechos fundamentales de sus regímenes militares.

2.6.2. Colombia, 1991

"Este país sudamericano tiene una amplia tradición de orden jurídico, desde 1985 en su proyecto de Constitución General, que, desde luego, no procedió, se estableció el Poder Cooperativo que tenía funciones encaminadas a la defensa de los Derechos Humanos, cuestión que estaba en amplio debate en los foros públicos de esa nación, quedando como precedente del *Ombudsman* moderno".⁵¹

⁵⁰ QUINTANA ROLDAN, Carlos y SABIDO PENICHE, Norma, ob. cit., p. 224.

⁵¹ Ibidem, p. 222.

Desde 1976 se planteó al Congreso de ese Estado un proyecto para crear la *Veeduría de la Administración*, haciendo alusión al *Ombudsman* como una necesidad del Estado; sin embargo, dicho proyecto no se aprobó por la Asamblea. Después se presentaron otros proyectos con la finalidad de crear la figura de Procuradores Parlamentarios y Defensores de Derechos Humanos.

En 1990 Virgilio Barco, Presidente de Colombia, envió un proyecto de ley aprobado por el Congreso que crea la figura de "Personero Municipal" con carácter de Defensor del Pueblo y Veedor Ciudadano, con facultades para vigilar, promover y proteger los derechos humanos. Se estableció que en cada Municipio habría un Personero para tales efectos, el cual debería rendir un informe anual a las Procuradurías Regionales y a la propia autoridad local. Determinó que aquellas autoridades que realizaran capturas, detenciones, allanamientos o actos que limiten la libertad ciudadana, debían notificar al Personero Municipal dentro de las 24 horas de tales acontecimientos, bajo pena de responsabilidad para quienes no cumplieran con esta determinación.

En este país, la protección de los derechos humanos es diferente porque no centraliza su actividad en un órgano nacional, sino a nivel municipal en donde cada *Personero* es considerado como un *Ombudsman*. Sin embargo, el 4 de julio de 1991 con la nueva Constitución refrendada el 6 de julio de ese mismo año, se coloca en primer plano el tema de los derechos humanos y los mecanismos para su protección llamándolo *Defensor del Pueblo de Colombia*.

"En el artículo 118 se establece que el Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los Procuradores Delegados y Agentes del Ministerio Público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los Personeros Municipales y demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y preservación de los derechos humanos, la protección

de los intereses públicos y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñen función pública".⁵²

2.6.3. El Salvador, 1991

En este país centroamericano, la Institución encargada de la protección de los derechos humanos surge con la Constitución salvadoreña de 1983 reformada el 31 de octubre de 1991, de manera específica en su artículo 194. Gran relevancia tuvieron los acuerdos de Paz que se suscribieron, el 27 de abril de 1991 en la Ciudad de México, el gobierno del Salvador y el Frente Farabundo Martí, meses antes de reformar su Constitución, cuyo objeto fue el establecer en dicha Constitución la figura de un *Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos*. Este precepto originó el desarrollo y regulación del *Ombudsman* salvadoreño, de tal suerte que el 20 de febrero de 1992 se promulgó la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de aquel país.

2.6.4. Costa Rica, 1992

Este país centroamericano se ha distinguido por ser pionero en la defensa de los derechos humanos dentro del Continente Americano. La figura del *Ombudsman* de este país fue insertada en su Constitución en 1948, denominado *Defensor de los Derechos Humanos*, su actuación se fortaleció en 1979 con las reformas al artículo 48 Constitucional, que a la letra dice.

"Para hacer administrativamente efectivo el disfrute de los Derechos de las Garantías Constitucionales, con excepción de las políticas, existirá un defensor de los Derechos Humanos, el cual será designado por votación no menor a las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa por un periodo de seis años, pudiendo ser reelecto. Éste deberá reunir los mismos requisitos que establece esta

⁵² PÉREZ BECERRA, José Luis, *Derechos Humanos y Ombudsman en México*, Ed. Universidad Autónoma de Tlaxcala, México 1998, p. 78.

Constitución para los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y tendrá las mismas inmunidades y prerrogativas que éstos.

Una ley constitucional regulará la organización y funcionamiento de este órgano. Su remoción procederá por causa justa, previa comprobación y por la misma mayoría de votos requerida para su nombramiento”.⁵³

En la ley de 1985 decretada por la Asamblea Legislativa de aquel país, se crearon otras figuras llamadas: *Defensores de los Derechos Humanos de los Refugiados; Defensores de los Derechos Humanos de los Internos en el Sistema Penitenciario; y El Defensor de los Derechos de los Usuarios del Registro Nacional*, catalogados todos como *Ombudsman* especializados.

Como reconocimiento a su tradición en la defensa de los derechos humanos, en San José de Costa Rica está la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y del Instituto Interamericano de Derechos Humanos con el carácter de técnico académico de la Comisión, que investiga y edita las obras sobre derechos humanos.

2.6.5. Paraguay, 1992

Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona señalan que Paraguay “Ha regulado el *Ombudsman* exclusivamente a nivel constitucional, pues no ha expedido la reglamentación correspondiente, pero en varios preceptos se precisa la estructura y funciones de la institución así, en los artículos 276 a 280 de la Constitución de Paraguay del 20 de junio de 1992, se dispone que el defensor del pueblo es un comisionado parlamentario, cuyas funciones son la defensa de los derechos humanos, la canalización de los reclamos populares y la protección de los internos comunitarios. Dicho defensor gozará de autonomía e inamovilidad y es nombrado por la mayoría de

⁵³ QUINTANA ROLDÁN, Carlos y SABIDO PENICHE, Norma, ob.cit., p. 223.

dos tercios de la Cámara de Diputados de una terna propuesta por el Senado y durará cinco años en sus funciones, y podrá ser reelecto”.⁵⁴

2.6.6. Perú, 1993

La protección de los derechos humanos en este país es muy singular, ya que el Ministerio Público, por disposición Constitucional, es el encargado de proteger los derechos fundamentales al establecerse que Las atribuciones principales del *Ombudsman* Peruano se le confieren al Ministerio Público.

“El artículo 250 inciso 4 de la Constitución Política del Estado, en el artículo 66 del Decreto Legislativo No. 52 Ley Orgánica del Ministerio Público y la Resolución No. 607-84-MP-FM. Reglamento de Procedimiento. Dispone que el Fiscal de la Nación, como cabeza del M. P. es el “Defensor del Pueblo” frente a las irregularidades y abusos de la administración pública, entre sus facultades se encuentran la de defender los derechos constitucionales de los particulares en el ámbito de la administración pública y de las Fuerzas Armadas y Policiales.

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

En septiembre de 1986 la Fiscalía de la Nación aprobó la guía para la tramitación de quejas y denuncias que se presentan ante el Defensor del Pueblo.

Para coadyuvar al eficaz ejercicio de las acciones y recursos competencia del Fiscal de la Nación. Señala el concepto de queja, ante quien se presenta, quienes

⁵⁴ FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, ob. cit., p. 464.

pueden presentar la queja y el trámite y proceso investigador que lleva a cabo el Defensor del Pueblo”.⁵⁵

2.6.7. Bolivia, 1994

Este es otro de los países que debido a las reformas de su Constitución original de 1967, reformada el 12 de julio de 1994 incorporó la figura del *Ombudsman*. En los artículos del 127 al 131, el *Defensor del Pueblo*, tiene la función de velar por la vigencia y cumplimiento de los derechos y garantías de las personas, elementalmente por cuestiones administrativas del sector público, defiende, promueve y divulga los derechos humanos del pueblo boliviano. Su titular es electo para un periodo de cinco años, con posibilidades de ser reelecto por una sola vez, con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso Nacional. Está facultado para interponer recursos de inconstitucionalidad, de nulidad, amparo y *habeas corpus* sin necesidad de que exista algún mandato.

2.6.8. Honduras, 1994

La institución de *Comisionado de los Derechos Humanos* se introdujo gracias a las reformas del artículo 59 de la Constitución de 1962, reformado el 27 de diciembre de 1994 y 7 de febrero de 1995, cuyo objeto es garantizar los derechos y libertades reconocidos en la carta fundamental de dicho país. La organización, prerrogativas y atribuciones del Comisionado quedaron asentadas en la ley reglamentaria denominada *Ley Orgánica del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos*, promulgada el 10 de septiembre de 1995.

2.6.9. Argentina, 1994

La protección de los derechos humanos en este país es muy especial por su estructura gubernamental, primeramente se estableció en el ámbito local y

⁵⁵ AGUILAR CUEVAS, Magdalena, ob.cit., p. 111-112.

posteriormente en todo el país. Se sabe que existe un amplio desarrollo en esta institución protectora de los derechos humanos. Son muchas las constituciones de provincias argentinas que han regulado a esta institución, entre ellas, la provincia de Córdoba promulgada el 26 de abril de 1987; La Rioja, de agosto 14 de 1986; Salta, en junio de 1986; San Luis, el 14 de marzo de 1987, ordenamientos que establecieron o crearon un comisionado parlamentario con el nombre de *Defensor o Defensoría del Pueblo*. A nivel municipal se sabe de la Ordenanza 3947, expedida por el Consejo Deliberante de la ciudad de Salta de 23 de octubre de 1984 promulgada el 9 de noviembre de 1985, que instituye el cargo de *Defensor del Pueblo*; la Ordenanza número 40831 del 17 de octubre de 1985, publicada el 17 de noviembre de ese mismo año, expedida por el Consejo Deliberante de Buenos Aires, asignándole el nombre de Contraloría General Comunal.

El 22 de agosto de 1994 se reformó la Constitución Argentina elevando a rango constitucional al órgano defensor de los derechos humanos, cuyo artículo 86 estableció que "el defensor del pueblo es un organismo independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, designado y removido por el citado Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. Dura en su cargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez".⁵⁶

2.6.10. Nicaragua, 1995

Las reformas hechas a la Constitución de Nicaragua, el 1º de febrero de 1995, modificaron el contenido del artículo 138, inciso 30), que faculta a la Asamblea Nacional nombrar al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, confiriéndole a la ley reglamentaria las características de la institución. Este documento fue expedido por la Asamblea Nacional con el nombre de "Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos", publicada el 10 de enero de 1996. El artículo 3 señala que el procurador es un comisionado de la Asamblea Nacional, creado para promover, defender y tutelar las garantías constitucionales de los ciudadanos nicaragüenses y sus

⁵⁶ FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, ob. cit., p. 464.

derechos humanos, vigilando y controlando la actividad de la administración pública, debiendo dar cuenta a la Asamblea Nacional. Su duración será de cinco años, debiendo obtener el 60 % de votos de los miembros de la Asamblea Nacional, previa consulta con las organizaciones sociales y de una lista de propuestas de los diputados, a quienes se les permite emitir opinión acerca de la viabilidad en la designación de dicho Procurador, pudiendo presentar observaciones en relación con dichas candidaturas.

2.6.11. Ecuador, 1996

La figura del *Defensor del Pueblo de Ecuador* se crea con la reforma a su Constitución en 1996, determinando en su artículo 29 que dicho defensor tendrá jurisdicción nacional para promover los recursos de *habeas corpus* y de amparo de las personas que lo requieran; también defenderá y excitará la observancia de los derechos fundamentales que se encuentran garantizados en la Constitución General. El Defensor será electo por el Congreso Nacional en pleno, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, como mínimo, gozará de autonomía política, económica, administrativa y de inmunidad como los diputados del Congreso de Ecuador. Durará en su encargo cuatro años, como lo establece la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, aprobada por el Congreso ecuatoriano el 20 de febrero de 1997, puede ser reelecto por una sola vez de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de dicha Ley Orgánica. Tiene atribuciones para promover los derechos individuales y colectivos establecidos en la Constitución así como el *habeas corpus*, también aquellos que se establezcan en los convenios y tratados internacionales ratificados por ese país.

CAPITULO 3

CREACIÓN DE INSTITUCIONES PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

3.1. Antecedentes

3.1.1. Procuraduría de Pobres, 1847

3.1.2. Procuraduría Federal del Consumidor, 1975

3.1.3. Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, 1979

3.1.4. Procuraduría de Vecinos del Ayuntamiento de Colima, 1983

3.1.5. Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM, 1985

3.1.6. Procuraduría para la Defensa del Indígena en el Estado de Oaxaca, 1986

3.1.7. Procuraduría Social de la Montaña del Estado de Guerrero, 1987

3.1.8. Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, 1988

3.1.9. Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Ayuntamiento de Querétaro, 1988

3.1.10. Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, 1989

3.2. Época Contemporánea

3.2.1. Ámbito Federal

3.2.1.1. Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, 1988

3.2.1.2. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

3.2.1.2.1. Organismo Desconcentrado, 1990

3.2.1.2.2. Organismo Descentralizado, 1992

3.2.1.2.3. Organismo Constitucional Autónomo, 1999

3.2.2. Entidades Federativas

3.2.3. Sistema No Jurisdiccional de Protección a los Derechos Humanos

CREACIÓN DE INSTITUCIONES PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

3.1. Antecedentes

Sin que exista la pretensión de establecer una analogía entre la Institución del *Ombudsman* europeo y los intentos que se fueron dando en México en épocas pasadas, no podemos omitir el estudio de los antecedentes de las instituciones de mayor semejanza en esta materia.

3.1.1. Procuraduría de Pobres, 1847

Es concebida por el liberal Ponciano Arriaga que se preocupó por definir las condiciones de su legitimación social en sus palabras pronunciadas ante la legislatura de San Luis Potosí en 1847, poniendo a su consideración la Ley de Procuraduría de Pobres para dicha entidad.

En la Exposición de motivos Don Ponciano Arriaga señalaba: "Hay en medio de nuestra sociedad, una clase desvalida, menesterosa, pobre y abandonada a sí misma. Esta clase está en las entrañas de nuestra sociedad, es la clase más numerosa, es nuestro pueblo, es nuestra sociedad misma; se compone de todos aquellos infelices que no habiendo tenido la suerte de heredar un patrimonio, ni la fortuna de adquirir educación, se encuentran sumergidos en la ignorancia y en la miseria, se ven desnudos y hambrientos, por todas partes vejados, en todas partes oprimidos. Sobre esa clase recae por lo común no solamente el peso y el rigor de la ley, sino también, y esto es lo más terrible, la arbitrariedad y la injusticia de muchas autoridades, y muchos agentes públicos... ¿Qué deben esos pobres a la sociedad? ¿Reciben de ella pan, sustento para sus familias, educación para sus hijos y un porvenir halagüeño para sus nietos? ¿Tienen la protección de sus derechos? ...

...Y sin embargo, un hombre infeliz de entre ese pueblo comete un delito, porque quizá es necesario que lo cometa, y entonces, desde el soldado o el esbirro que le pretenden y lo maltratan, el alcalde que le encierra y le oprime, el curial que lo estafa y lo sacrifica, el Juez que lo desoye y le tiraniza, hasta el presidio y el patíbulo, hay una espantosa y horrible cadena de sufrimientos, que no le duelen, que no compadecen y lastiman sino al que los apura... ¿En que consisten en que nuestras cárceles, nuestras penas, y nuestras injusticias alcanzan sino a cierta clase de personas? ¿Es acaso porque las que no son pobres se hayan destituidas de pasiones? ¿Es por ventura porque sus pasiones están modificadas y dirigidas por la educación? ... Y entonces, ¿Por qué no poner la educación al alcance de los pobres? Mi pulso tiembla al escribir que todo esto no puede menos de tener su origen en una profunda enfermedad social, en un cáncer mortífero que carcome el corazón de nuestra sociedad. Quiero pensar que algún día será posible que ese mal se remedie, y bajo el evidente supuesto de que ese mal exista, limitarme a preguntar: ¿quién tiene a su cargo el remedio? ¿a quién incumbe la protección, el amparo, la defensa de esa clase infeliz que me refiero? ...

Se piensa en la hacienda del Estado, en su milicia nacional, en todos los ramos de la administración pública: ¡loable pero cierto, y muy provechosos pensamientos! Pero, ¿quién piensa en nuestro infelicísimo pueblo? ¿Quién lo protege y defiende? ¿Quién indaga sus necesidades y procura remediarlas? ¿Cómo se corrigen y enmiendan sus vejaciones y ultraje que se les infieren? ¿Va la ley, va el gobierno a la humilde choza del miserable, se para en sus puertas el agente de la policía, para informarse de las necesidades, de las miserias, de las injusticias cuyas consecuencias se están experimentando en aquel oscuro y estrecho recinto?... Cuando vemos una mujer cubierta de andrajos con el semblante pálido y extenuada por las enfermedades, rodeada de sus hijos raquíticos, hambrientos y desnudos: ¿nos ocurre preguntar: a cargo de quién está la salud de aquella madre de familia, quién le asiste y consuela en sus dolencias, quién educa aquellos hijos? Y si llegamos a indagar que el padre de ellos se halla encerrado en una cárcel, que hace muchos años está pendiente su proceso, que se encuentra sumido en horrible miseria, que no tiene cómo abrigarse del frío, y que el juez, el alcalde, el celador, el policía y hasta el alguacil, le maltrata, le

persiguen, le estafan y lo oprime: ¿quién defiende aquel desgraciado nuestro semejante? ¿Quién se encarga de separar el agravio, de consolarle siquiera en medio de su espantoso infortunio?

Y cuando vemos a otro, u otros muchos de la misma clase, rodeados de bayonetas, arrastrando los grillos, haciendo las plazas públicas, trabajando en obras no menos humillantes y oprobiosas nos preguntamos: ¿esos hombres son delincuentes? ¿Estamos ciertos de que lo son? ¿Se les ha hecho justicia? ¿Se les ha juzgado conforme a las leyes? ¿Se les ha aplicado una pena proporcionada a sus delitos? ¿Se les han cobrado costas del juicio, han sido sacrificados por el cohecho de alguno que haya intervenido en su causa? ¿Se les ha insultado, se les ha oprimido? Y en el evento de que se les averigüe que efectivamente se les han ejecutado varias injurias en la persona de algún miserable, ¿se presenta alguno a su nombre a pedir perdón ante las autoridades? ¿Qué hace, pues la sociedad a favor de los pobres? Nada, ¿cómo protege sus derechos? De ningún modo.

¿Qué hace, pues, el hombre miserable cuando es víctima de uno de esos abusos? Calla y sufre, devora en silencio su desdicha, apura hasta las heces la amarguísima copa de la desventura. ¿Buscará un abogado que le defienda y patrocine?... Pero hay buitres togados que se alimentan de plata, animales insensibles en cuyas entrañas no resuena la voz dolorida de un hombre pobre ¿buscará un agente honrado, desinteresado y pundoroso que reclame sus derechos? Pero hallará más bien a un cábula ignorante y ratero que le estafe y le sacrifique. ¿Irá por sí ante la presencia de un juez imparcial y recto, manso y justiciero? Los oídos de algunos jueces sólo pueden ser heridos por un sonido... el metálico.. ¿A dónde, pues, acudirá el desvalido?... ¿Qué recurso le presta la sociedad? ¿Qué hará el pobre en medio de su desgracia?

...Un gobierno, sea el que fuere, no puede ser bueno sino cuando hace la felicidad proporcional del mayor número de los gobernados que le obedecen. En vano proclamaron los gobiernos las teorías y principios de la libertad si una fracción pequeña de los gobernados es la única que disfruta de las garantías sociales, los goces de la

vida y hasta la opulencia y el lujo, mientras el resto de los ciudadanos está en la más horrible degradación y miseria".⁵⁷

No hay duda de que el espíritu que llevó al potosino Ponciano Arriaga a proponer la nueva apertura constitucional fue la necesidad de proteger los legítimos derechos de quienes más padecían y de quienes menos podían defenderse. Don Ponciano Arriaga se refería a un "voto de compasión": consignar el recuerdo de humanidad y justicia a favor de nuestro pueblo en desgracia. El tiempo en que se propuso crear la Procuraduría de Pobres fue una época de turbulencia dentro de la información del país; el proceso de propuesta, discusión, aprobación y promulgación de dicha ley se dio entre el 9 de febrero y el 10 de marzo de 1847, en San Luis Potosí.

La Institución ya aprobada no respondía a los cánones clásicos de las figuras liberales de aquel tiempo, fue más allá, abordando el campo social, adelantándose inclusive al desarrollo de las leyes. Sin duda, el ánimo que generó esta idea fue la defensa de los derechos legales de la población, móvil que puede concluir con la creación de la figura estudiada.

Muy seguramente el legislador Ponciano Arriaga no conoció la existencia del *Ombudsman* en Suecia y, por lo tanto, su propuesta no fue la implantación de la figura escandinava, proponiendo una idea original, cuya vigencia fue muy limitada. Sin embargo, ambas instituciones, la escandinava y la que rigió en San Luis Potosí tuvieron algunas coincidencias en sus objetivos y atribuciones; en los artículos de la Ley se señalaba:

Artículo 1. Habrá en el Estado tres Procuradores de Pobres nombrados por el Gobierno, y dotados con el sueldo anual de mil doscientos pesos cada uno.

⁵⁷ Exposición de motivos de la Ley de Procuraduría de Pobres de Ponciano Arriaga, Ed. Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México 1988, p. 8.

Artículo 2. Será de su obligación ocuparse exclusivamente de la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas, y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltratamiento o tropelía que contra aquéllas se cometieran, ya en el orden judicial, ya en el político o militar del Estado, bien tenga su origen de parte de alguna autoridad, o bien cualquier otro funcionario o agente público.

La Procuraduría de Pobres al igual que el *Ombudsman*, tratan de evitar y, en su caso, influir para corregir lo que ahora todos conocemos y llamamos como "mala administración".

En el Artículo 3 se estableció que los procuradores de pobres podrán quejarse de palabra o por escrito, según lo exija la naturaleza del asunto, y las autoridades estarán obligadas a darles audiencia en todo caso.

En este artículo encontramos otra coincidencia: la comunicación de la Institución con las autoridades. La Procuraduría de Pobres no podía imponer sus criterios, solamente sería oída, principio muy similar al de la *autoritas moral* propia de los *Ombudsman* modernos.

Artículo 7. Los procuradores de pobres tendrán a su disposición la imprenta del Estado, con el objeto de poner en conocimiento del público, siempre que entendieren que no se les ha hecho justicia, la conducta y procedimientos de las autoridades ante quienes se quejaron. El gasto de papel en estos casos, y en los que habla el artículo 5, será con cargo a las rentas del Estado.

En este artículo se da la posibilidad de hacer intervenir a la opinión pública en los asuntos generados por las quejas recibidas, situación que sólo se da en un sistema de libertades democráticas. Esta es la admirable similitud con el *Ombudsman* sueco, que reafirma la idea de Ponciano Arriaga de poner una Institución propia de la democracia social, cuando la idea de su tiempo se refiere al Estado liberal.

La ley se refiere a las visitas que debían hacerse a juzgados y cárceles, para verificar las condiciones y formular las quejas pertinentes, misma obligación que tiene el *Ombudsman* sueco, que a la fecha inspecciona los establecimientos carcelarios. La diferencia consiste en que los procuradores formulaban las quejas con las noticias sobre abusos, de acuerdo con el artículo octavo, de tal suerte que el Procurador de Pobres no emitía recomendaciones o resoluciones, sino que él hacía la queja ante las autoridades competentes, discrepancia que tiene con el *Ombudsman* que sí emite opiniones de fondo. Entendemos que la Institución de Ponciano Arriaga era una especie de apoderada de los pobres que realizaba gestiones ante las autoridades.

El artículo 11 establecía que las personas pobres del Estado, podían notificar a los procuradores de pobres, cualquier exceso, abuso o injusticia que les agraviara, a fin de que estos funcionarios intervinieran. Los gastos de estafeta, que se generen en éste y los demás casos, correrán a cargo del Estado.

Advertimos aquí dos características: la posibilidad de recibir quejas del público y la gratuidad de los gastos, pero lo más relevante es que la Institución intervenía para controlar a los funcionarios y evitar abusos, algo similar al *Ombudsman* escandinavo.

En dicha ley se establece que no será necesario el interés jurídico, ni estar directamente involucrado en un asunto para poder denunciarlo ante la Procuraduría de Pobres, al señalar que las autoridades como cualquier individuo particular de adentro o fuera de la capital, siempre que advirtieron o tuvieron noticia de algún exceso o agravio cometido contra persona pobre, podrían dar aviso a los procuradores, a fin de que cumplan con lo que previene esta ley.

También se consagró en el artículo 18 de la ley, la obligación de que las autoridades debían auxiliar a la Institución para que ésta cumpliera con su objetivo.

La vida de la Procuraduría de Pobres fue muy efímera institucionalmente hablando, se dirigía a la superación en el orden social, pugnaba por una firme

intervención del Estado. Sus antecedentes son muy valiosos ya que son considerados muy afines con el *Ombudsman*.

3.1.2. Procuraduría Federal del Consumidor, 1975

Creada en 1975 como organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad, personalidad jurídica y patrimonio propio, establecida para promover y proteger los derechos de los consumidores, al frente de ella está un Procurador designado por el Presidente de la República.

Derivado de sus facultades, esta institución tiene grandes similitudes con un *Ombudsman*, ya que:

- a) Estudia y propone medidas encaminadas a la protección de los consumidores;
- b) Denuncia ante las autoridades competentes los casos de violación de precios, normas de calidad, peso, medida y otras características de los productos y servicios; inclusive cuando existen prácticas monopólicas, ante el Agente del Ministerio Público por actos constitutivos de delitos;
- c) Formula proposiciones a las autoridades a fin de que se tomen medidas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores;
- d) Recibe las quejas que presenten los consumidores en contra de quienes brindan servicios como proveedores.

Está facultada para conciliar a las partes, actuar como amigable componedor o como árbitro pero sin efectos vinculatorios ya que si se falta al cumplimiento de la voluntad o de lo convenido, se puede acudir a los tribunales ordinarios para solicitar la ejecución de ese instrumento jurídico que las partes han llevado a cabo.

3.1.3. Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, 1979

La propuesta de su creación se hizo el 23 de diciembre de 1978 estando como Gobernador de Nuevo León, Don Pedro G. Zorrilla Martínez, su ley surgió el 3 de enero de 1979 con el nombre de Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, dependía directamente del gobernador, su objeto era proteger los derechos humanos consagrados en la Constitución. Su papel consistía en realizar gestiones complementarias ante las autoridades de todos los niveles como complemento de los medios y vías jurídicas ya establecidas.

Investigaba las quejas y reclamaciones de los gobernados en contra de las autoridades, haciendo públicos los casos atendidos para constituir las bases futuras de legislación y procedimiento de defensa. Se encargaba de ofrecer y asegurar la asesoría y representación legal e integrada con los defensores de Derechos Humanos, quienes trabajaban directamente en las dependencias o localidades que a juicio del Ejecutivo así lo requiriera en cualquier parte del Estado. Su actuación era de oficio, gratuita y siempre en beneficio de todas las personas.

3.1.4. Procuraduría de Vecinos del Ayuntamiento de Colima, 1983

Se fundó por acuerdo del Ayuntamiento de la ciudad de Colima el 21 de noviembre de 1983. La Ley Orgánica del Municipio de Colima integró esta figura en diciembre de 1984, su titular era nombrado a propuesta de la dependencia municipal ratificada por el cabildo, tenía facultades para recibir quejas, realizar investigaciones y proponer sanciones, además, debía informar anualmente al cabildo sobre actos de la administración pública municipal que hubiesen afectado a la ciudadanía, incluyendo las propuestas de solución y respuestas de las autoridades requeridas. Sus investigaciones debían realizarse en forma pronta y expedita, cuyo resultado se proponía a la autoridad para solucionar las cuestiones planteadas que no eran imperativas.

3.1.5. Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM, 1985

El 29 de mayo de 1985, la UNAM instaura la Defensoría de los Derechos Universitarios, estando como rector el Dr. Jorge Carpizo. La defensoría surgió como órgano totalmente independiente de la administración universitaria, facultada para investigar el cumplimiento del orden jurídico interno de la UNAM, con atribuciones para recibir las reclamaciones o quejas individuales que, en su caso, presenten los académicos y/o los alumnos de dicha institución. Es importante destacar que la defensoría no atiende o conoce de asuntos laborales, resoluciones académicas, disciplinarias o problemas que pueden solucionarse conforme a la legislación universitaria. Las investigaciones pueden realizarse de oficio o a petición de parte, debiéndose proponer, en su caso, las soluciones a las autoridades de la propia Universidad, de acuerdo con el Estatuto Universitario de 1985, proyecto que por cierto fue formulado por don Héctor Fix-Zamudio, y cuyo primer Defensor de los Derechos Universitarios fue el maestro Jorge Barrera Graf.

3.1.6. Procuraduría para la Defensa del Indígena en el Estado de Oaxaca, 1986

Esta Procuraduría surge en 1986 con la misión de proteger derechos muy específicos de los grupos étnicos y culturales de las regiones del Estado de Oaxaca teniendo alcance, inclusive, en otros estados del país. Depende directamente del Ejecutivo del Estado y tiene como finalidad la atención y vigilancia de los procesos de liberación de los presos indígenas que, por sus condiciones culturales, se encuentran privados de su libertad. Cuenta con facultades para asesorar legalmente a cualquier autoridad pública en relación con los derechos de los indígenas.

3.1.7. Procuraduría Social de la Montaña del Estado de Guerrero, 1987

Con mucha similitud a la Procuraduría para la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca, nace en 1987 la Procuraduría Social de la Montaña del Estado de Guerrero,

depende del Ejecutivo del Estado y su función principal es la protección de los derechos de los grupos indígenas que habitan la región de la Montaña en el Estado de Guerrero.

3.1.8. Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, 1988

El 14 de agosto de 1988 es creada la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, con el objetivo principal de investigar las quejas que las personas llegasen a presentar por omisiones y violaciones de los deberes que tenían las autoridades y los servidores públicos del Estado. Tenía facultada para promover la cultura de respeto a los derechos humanos en todo el Estado.

3.1.9. Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Ayuntamiento de Querétaro, 1988

El municipio de Querétaro no fue la excepción y también se puso al tanto en la protección y defensa de los derechos humanos de sus gobernados, así, el 22 de diciembre de 1988 se crea la Defensoría de los Derechos de los Vecinos, cuyo objetivo era la investigación de las denuncias por actos o faltas de las autoridades municipales que fueran consideradas violatorias a los derechos de los ciudadanos.

3.1.10. Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, 1989

Se establece en 1989 y sigue funcionando como un órgano desconcentrado del Gobierno del Distrito Federal, anteriormente conocido como Departamento del Distrito Federal. Su finalidad está encaminada a recibir e investigar las denuncias presentadas por afectación a los derechos de los ciudadanos del Distrito Federal ocasionados por los servicios que presta su gobierno, contribuyendo con ello a que los actos y servicios realizados por las autoridades, se ajusten al marco legal respectivo.

3.2. Época Contemporánea

3.2.1. Ámbito Federal

En este apartado analizaremos cómo inicia el gobierno federal la defensa de los Derechos Humanos, cómo empieza a darle forma a la protección de los derechos más elementales de los mexicanos y de quienes se encuentren en nuestro país, veremos cómo en un principio las áreas y las instituciones no eran las más adecuadas porque no contaban con la infraestructura necesaria para esta tarea, aunado a lo ineficaz de la legislación para la protección de dichos derechos, sólo se muestra la intención del gobierno federal para proteger las garantías constitucionales.

3.2.1.1. Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, 1988

El primer paso que se da en el ámbito federal es la creación de la Dirección General de Derechos Humanos en la estructura de la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuya misión principal conforme a lo establecido en el artículo 14, Fracción IV, de dicha ley consistía en *vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente, en lo referente a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas que requiere ese cumplimiento.*

Esta dirección es el antecedente más directo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dependía presupuestariamente, de la asignación de recursos que el Congreso le otorgaba a la Secretaría de Gobernación, en consecuencia, el personal asignado para cumplir con sus funciones, era muy reducido por lo tanto era imposible cumplir cabalmente con los fines para lo cual se creó. Esto sin duda era un buen inicio para proteger los Derechos Humanos a nivel federal, a pesar de las limitaciones de actuación que tenía esta dirección, pues no contaba con un marco jurídico amplio que

le permitiera sancionar, como en la actualidad, a los servidores públicos a quienes se les comprobara haber violado los derechos fundamentales.

3.2.1.2. Comisión Nacional de Derechos Humanos

A poco más de dos años de haberse creado la Dirección General de Derechos Humanos, el Presidente de México crea a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Si pensamos un poco cómo justificar el porqué se tomó la medida de implementar un *Ombudsman* en nuestro sistema jurídico-político mexicano, fácilmente entenderemos que este reconocimiento oficial se origina a través de una política sistemática y reiterada de las violaciones graves a los Derechos Humanos, cometidas por las autoridades y los servidores públicos. Recordemos el asesinato de la activista defensora de Derechos Humanos doctora Norma Corona; los abusos cometidos por Policía Judicial Federal, la Secretaría de la Defensa Nacional que en su supuesta lucha por combatir el narcotráfico cometía infinidad de violaciones como son tortura, detenciones arbitrarias, violaciones a mujeres y en ocasiones hasta ejecuciones; prácticas que sin duda alguna no podían seguirse ocultando ni tolerando, como si se actuara al amparo y protección de la ley. Tampoco podemos descartar que con el surgimiento de este Organismo protector de los Derechos Humanos en nuestro país haya sido el proceso evolutivo y las transformaciones del *Ombudsman* tanto sueco como del escandinavo.

Aunado a lo anterior, hay que agregar la labor de las Organizaciones No Gubernamentales, tanto nacionales como internacionales, que al publicar sus informes revelaban la situación tan deplorable de los Derechos Humanos en nuestro país, sobre todo en la década de los ochentas. Ésta situación obligó al primer mandatario a tomar una iniciativa en este campo, teniendo que atravesar por varias etapas para perfeccionar a este Organismo protector de los derechos humanos, a saber.

3.2.1.2.1. Organismo Desconcentrado, 1990

La CNDH, como le conocemos, fue creada por Decreto Presidencial expedido el 5 de junio de 1990; surge como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, Institución que venía a sustituir a la Dirección General de Derechos Humanos dependiente de la Secretaría de Gobernación y de manera directa del titular de esta Secretaría. Este decreto entró en vigor el 6 de junio de 1990, partía de la idea de que en nuestro país todos los individuos, aún aquellos que hayan cometido los más graves delitos, tienen derecho a gozar de las garantías que consagra nuestra Constitución General, como son la integridad y la dignidad de la persona.

Los estudiosos del derecho criticaron que el Presidente de la República invocara la fracción I del artículo 89 de nuestra Carta Magna para expedir el Decreto por el que se creaba la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que de manera textual señala: *Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes.*

I. Promover y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

La interpretación de esta fracción en lo relativo a "proveyendo", generó muchas discusiones de los juristas, entre ellos Gabino Fraga y Felipe Tena Ramírez.

El entonces Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo al referirse al artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal manifestaba que la SCJN había establecido algunos criterios al señalar que "...es oportuno establecer como premisa el siguiente principio, o si se quiere, criterio fundado en la lógica de la interpretación constitucional: cuando un precepto legal admita dos interpretaciones, de las cuales una pugne con la interpretación que la Constitución ha establecido la SCJN y otra sea acorde con la misma, debe prevalecer esta última sobre la primera. En este caso, lo lógico es concluir que no es la ley o el precepto legal secundario el inconstitucional sino la interpretación que de él hace la autoridad que lo aplica, la cual adolece del vicio de inconstitucionalidad.

En consecuencia, previo al estudio del citado decreto debe establecerse la interpretación que de la fracción I del artículo 89 constitucional ha establecido la SCJN y, en su caso, los Tribunales Colegiados de Circuito, para después determinar si el contenido del referido decreto es conciliable con la misma".⁵⁸

Como podemos advertir, en este criterio la facultad del Presidente para crear autoridades no es absoluta, sino que se condiciona a la existencia de una ley creada por el órgano legislativo, que además requiere del establecimiento de autoridades que las apliquen, es decir, que las ejerzan. Entonces de acuerdo con la interpretación que hace la SCJN respecto del referido artículo constitucional, el Presidente carece de facultades para dictar la ley, en este caso un reglamento, de carácter sustantivo y luego establecer las autoridades que deban ejercer esas atribuciones a través de un reglamento de carácter adjetivo. Equivaldría a ampliar las facultades que restrictivamente le impone la constitución e invadir otra esfera que legalmente le corresponde al Legislativo.

El criterio de la Segunda Sala de la SCJN se complementa con otra jurisprudencia que al respecto emitió el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que explica la interpretación expuesta por la Segunda Sala al señalar que "Mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria, el titular del Ejecutivo Federal puede, para mejor proveer en la esfera administrativa el cumplimiento de las leyes, dictar ordenamientos que faciliten a los destinatarios la observancia de las mismas, a través de disposiciones generales, imperativas y abstractas que detallen sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación. Sin embargo, tal facultad (que no solo se deduce de la fracción I del artículo 89 constitucional, sino que a la vez se confirma expresamente el contenido de la fracción VIII, inciso a), del artículo 107 de la propia Carta Suprema), por lo útil y necesaria que sea, debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera y atribuciones propia del Poder Ejecutivo, ... *De ahí que siendo competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de*

⁵⁸ GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, El Estado Contra Sí Mismo. Las comisiones gubernamentales de Derechos Humanos y la deslegitimación de lo Estatal, Segunda reimpresión, Ed. Limusa, S. A. de C. V., Grupo Noriega Editores, , México, D. F. 1998, p. 32-33.

*una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competirá, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos. ...”*⁵⁹.

Menciona Gudíño Pelayo que hecha las interpretaciones a la fracción I del artículo 89 constitucional, podemos deducir sus consecuencias, para hacer compatible la existencia y funcionamiento de la CNDH con nuestro régimen constitucional.

1. El decreto que crea a dicho organismo, no lo reglamentaba ley alguna que hubiese sido expedida por el Congreso de la Unión, en consecuencia, no estaba ajustado a las ejecutorias descritas, es decir, el Presidente no estaba facultado para crear autoridades, pues al haberlo hecho no solo estaba determinando el “cómo” sino también el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica, situaciones que como ya lo vimos, están prohibidas por las referidas jurisprudencias;

2. El decreto no abrogaba ni modificaba los ámbitos de competencia establecidos a través de órganos legislativos, menos aún los determinados por la Constitución, como son la independencia de poderes, soberanía de los estados, autonomía municipal, facultad de perseguir los delitos por el Ministerio Público, etcétera. Aceptarlo equivaldría a que el Ejecutivo por medio de un decreto puede derogar las leyes del Congreso que lo limitan, al establecer o modificar la competencia de los órganos que dependen de él, lo que es inaceptable en nuestro régimen constitucional;

3. En consecuencia, la CNDH en ese momento no podía constitucionalmente interferir con su actuación en los asuntos competencia de otros órganos, incluyendo los del Poder Ejecutivo, al hacerlo sería inconstitucional su actuación. De aquí que su actuación estuviera viciada, es decir, ¿Cuál era el campo de actuación de la CNDH? Constitucionalmente ¿Cuál era la facultad que tenía para llevar a cabo sus actividades?.

⁵⁹ Ibidem, p. 35-36.

4. La respuesta es muy sencilla, la CNDH solo tenía facultades para constitucionalmente: 1. que la atribución sea de las que competen legalmente realizar al Presidente de la República o al Secretario de Gobernación; 2. que conforme a la Constitución, o bien, a la ley secundaria, dichos funcionarios se encuentren facultados para delegar esas facultades al órgano que de manera discrecional estimen oportuno.

Podemos citar como ejemplo el artículo 19 de la Ley de Amparo que dispone: "Las autoridades responsables no pueden ser representadas en el juicio de amparo, pero sí podrán, por medio de simple oficio, acreditar delegados que concurran a las audiencias para el efecto de que ellas rindan pruebas, aleguen y hagan promociones.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, el Presidente de la República podrá ser representado en todos los trámites establecidos por la Ley, en los términos que determine el propio Ejecutivo Federal por conducto del Procurador General de la República, por los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo..."⁶⁰

Con base en dicho artículo, el Presidente sí tenía facultades para delegar la intervención en el juicio de garantías a la CNDH, o a cualquier otro órgano, no así el Secretario de Gobernación, pues existe prohibición respecto a éste y otros funcionarios para ser representados en el amparo, y con ello surgen algunas preguntas ¿la actuación de la CNDH era competencia del Presidente o del Secretario de Gobernación? si la contestación fuera afirmativa ¿esa facultad es legalmente delegable en el órgano que dichos funcionarios determinen? Si también la contestación fuese positiva podemos concluir que su actuación es constitucional, pero si las contestaciones fueren negativas, su actuación sería inconstitucional.

4. Podemos concluir señalando que la CNDH carecía de competencia para intervenir directamente, es decir, no tenía "línea de mando", sino que constitucionalmente desarrollaba una función de *staff*, es decir, como auxiliar de

⁶⁰ TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA URBINA, Jorge, Nueva Legislación de Amparo Reformada., 77ª ed. Ed. Porrúa, México 2001, p. 64-65.

las funciones administrativas del Presidente o del Secretario de Gobernación, una especie de asesoría sin autoridad funcional.

No necesitamos hacer una interpretación de lo que el decreto señalaba, el punto de partida para que se creara la CNDH fue el reconocimiento oficial de las graves, frecuentes y reiteradas violaciones a los Derechos Humanos en México. El abuso de los Procuradores Generales de Justicia, la sangre derramada en 1968 y 1971; la guerrilla y las represiones a campesinos; los presos políticos desaparecidos; los asesinatos políticos, etcétera.

En las palabras de Carlos Salinas de Gortari pronunciadas el 6 de junio de 1990, se reconocía el grave problema por el que atravesaba el país en materia de violaciones a los Derechos Humanos al señalar: "En un país de casi 85 millones de habitantes es imposible evitar totalmente que ocurran violaciones a las garantías de las personas o grupos. Ningún sistema puede hacerlo. Pero sí podemos asegurar que se investigarán y perseguirán todas las reclamaciones; que se sancionará a los culpables de acuerdo al procedimiento de la ley, sea quien sea y hasta sus últimas consecuencias. Nadie por encima de la ley. No a la impunidad".⁶¹

Entonces, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue la construcción de una maltrecha y desprestigiada imagen internacional del gobierno mexicano de quien a él pertenecía y de quien entonces lo encabezaba.

En el considerando segundo del decreto por el que se crea la CNDH se señaló: "Que es obligación del Estado mexicano preservar el orden, la paz y la estabilidad social del país, salvaguardando el pleno ejercicio de las garantías individuales y de la vigencia del principio de la legalidad en la ejecución de las atribuciones de los órganos de gobierno".⁶²

⁶¹ *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, publicación número 90/0, agosto de 1990, México, p. 3.

⁶² *Ibidem*, p. 6.

En el tercer considerando se precisa que toca al Poder Ejecutivo Federal, la determinación de las políticas que aseguren la convivencia civilizada, el orden y la paz, siempre apegados a los principios de respeto al Estado de Derecho, armonía y cooperación internacionales.

El cuarto considerando asegura que la definición de las políticas en materia de derechos humanos se encuentran históricamente contenidas en la Constitución, como garantías individuales y garantías sociales.

El considerando quinto vuelve a reconocer indirectamente la falta de observancia de la legalidad respecto a los derechos humanos al señalar que requiere la atención y respuesta al más alto nivel, la intervención del propio titular del ejecutivo federal o a la atención de la autoridad más alta del país, y la respuesta que aquí se menciona no es otra sino la creación de la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos, como se señala en el último considerando.

Los puntos básicos del citado decreto establecieron en sus ocho artículos la competencia de la CNDH, citaré lo más importante de cada artículo.

Artículo 1. Se crea la CNDH, como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, adscrita en forma directa al titular de dicha dependencia;

Artículo 2. La CNDH será el órgano responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos. Con ese propósito instrumentará los mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación que garanticen la salvaguarda de los Derechos Humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional; esto último, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Artículo 3. Para cumplir con las responsabilidades a que se refiere el artículo anterior; la CNDH tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Proponer la política nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos;
- II. Establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política nacional de respeto y defensa de los Derechos Humanos;
- III. Elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los Derechos Humanos;
- IV. Elaborar y proponer programas preventivos en materia de Derechos Humanos, en los ámbitos jurídico, educativo y cultural para la Administración Pública Federal,
- V. Representar al Gobierno Federal ante los organismos nacionales y, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales, en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los Derechos Humanos;
- VI. Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenios y acuerdos internacionales signados por nuestro país.

Artículo 4. Se establece que la titularidad de la CNDH, recaerá en un Presidente, quien será nombrado por el titular del Ejecutivo Federal.

Artículo 5. Describe las facultades del Presidente de la CNDH, entre las que destacan: el ejercicio de las atribuciones del decreto; coordinar los trabajos de la Comisión y del Consejo; aplicar las políticas de la materia; definición de políticas y lineamientos para la coordinación con otras instancias y organismos; informar al Ejecutivo sobre el desempeño de las funciones y resultados de las acciones de protección a los derechos humanos; solicitar información sobre posibles violaciones; emitir recomendaciones y las observaciones pertinentes a las autoridades administrativas, en su caso y; las demás que le confieran otras disposiciones legales.

Artículo 6. Habla de que la integración del Consejo de la Comisión Nacional, estará conformado por personalidades de reconocido prestigio a invitación del Ejecutivo, por conducto del titular de la Comisión Nacional, quienes fijarán los lineamientos y directrices del organismo protector de los derechos humanos.

Artículo 7. La designación de un Secretario Ejecutivo y sus funciones, entre las que destacan: presentación del programa de trabajo del órgano; ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos de dicte el titular del órgano; proponer los mecanismos y procedimientos de coordinación con los poderes y órganos de gobierno.

Artículo 8. Habla del Visitador General y sus funciones.

En los artículos tercero y cuarto transitorios del decreto, se menciona la desaparición de la Dirección General de Derechos Humanos y establece que los recursos con los que contaba ésta, pasarán a formar parte de la nueva Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En los artículos sexto, séptimo y octavo transitorios del citado decreto, se establecen los nuevos cargos públicos: el de Presidente, Secretario Técnico, el Consejo, Secretario Ejecutivo y Visitador General de la Comisión.

Dentro de la larga lista de críticas por la emisión del decreto, resaltaba que la Comisión tuviera dependencia directa del Ejecutivo, a quien correspondía nombrar al titular, lo que hacía suponer una muy raquítica autonomía para su operatividad, se impugnó que dicho organismo dependiera de la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, podemos decir que si bien la CNDH no fue el remedio para curar todos los males que en esta materia aquejaba nuestro país, muy a pesar del proceso de su creación, se logró un buen avance en el respeto y defensa de los Derechos Humanos, al atraer la atención de la opinión pública sobre sus actividades, haciendo patente que la opinión ciudadana es la base del buen éxito de los organismos con características de *Ombudsman*.

Continuando con el estudio respecto de la creación de la CNDH, es inminente hablar del Reglamento Interno de dicho órgano. Este ordenamiento estaba integrado por 33 artículos. En su Título I se determinaron las definiciones, fines y atribuciones de la Comisión; así el artículo 1º estableció que la CNDH era el órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que se encargaría de vigilar el acatamiento de las normas que consagran los Derechos Humanos, contenidos en la Constitución General como garantías individuales y sociales, además de los consagrados en las convenciones y tratados internacionales suscritos, y yo agregaría, ratificados por México. Este órgano desconcentrado fue considerado como de la sociedad y defensor de ésta. Se establece que los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana y que sin ellos no se puede vivir como ser humano; se habla de la competencia, incompetencia y de las atribuciones de la CNDH.

En el Título II se determina que los órganos de la Comisión son el Presidente, el Consejo, el Secretario Técnico del Consejo, el Secretario Ejecutivo y el Visitador; el Título III menciona la forma de designación del Presidente de la Comisión y sus facultades, la integración del Consejo y sus facultades, así como la designación de los integrantes de los órganos de la Comisión; en el Título IV se habla de las direcciones generales de la Comisión como son la de Administración, Comunicación, Capacitación y Divulgación, de Asuntos Internacionales, Estudios Proyectos y Documentación, de la Dirección General de Quejas y Gestión, así como de la de Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones; el Título V rige el procedimiento de denuncia e investigación y de las resoluciones y dictámenes; finalmente el Título VI nos habla acerca de las recomendaciones e informes que la Comisión rendirá semestralmente al Presidente de la República.

Existieron diversidad de opiniones al igual que con el Decreto, por ejemplo, el doctor José Barragán y el Ministro de la SCJN José de Jesús Gudiño Pelayo, coincidieron en que el Reglamento Interno de la CNDH rebasaba las facultades y los límites establecidos en el propio decreto. Señalan que en dicho reglamento se fijan como facultades aspectos que no incluyó el decreto de creación, que tampoco podía

incluir en estricto sentido jurídico, al cambiar sus términos. En el decreto se habla de "política nacional"; sin embargo, el reglamento establece que: "... la Comisión es un órgano responsable de vigilar el acatamiento a las normas que consagran los Derechos Humanos, cuya definición se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como garantías individuales y sociales, y en las convenciones y tratados internacionales suscritos por México. El Ejecutivo no puede mediante un decreto dar lo que no tiene, es un poder sujeto a la ley, es un poder que tiene que cumplir con las reglas, le toca cumplir y hacer cumplir la legalidad, entre ellas las normas constitucionales reguladoras de los Derechos Humanos, entonces la política nacional es lo propio del Ejecutivo.

El Consejo de la Comisión al elaborar el Reglamento Interno, para lo cual no estaba facultado por el decreto, sobrepasó el ámbito de este último y el de la Constitución al atribuirle a la Comisión facultades que el decreto no le reconoció, actividad que es netamente legislativa, pero si el decreto lo hubiera facultado igualmente sería contrario a la Constitución, pues esa facultad reglamentaria que se otorga al Presidente de la República es intransferible, como lo ha establecido la SCJN en reiteradas ejecutorias al sostener el criterio de la facultad reglamentaria que otorga la fracción I del artículo 89 Constitucional, no es delegable".⁶³

El decreto no fue el medio idóneo para crear a la CNDH, ya que su esfera jurídica dentro de la administración fue limitada, pues el *Ombudsman* escandinavo al que pretendía emular, fue creado por el parlamento, lo que no sucedió con este órgano desconcentrado. Lo ideal hubiera sido presentar ante el Congreso de la Unión, una iniciativa de ley que tuviera como propósito crear a dicha Institución, cuya finalidad fuera la protección de los Derechos Humanos, pero no a través de un decreto y no como órgano desconcentrado, sino como una entidad dotada de naturaleza jurídica, con autonomía funcional, independencia de opinión, de resolución y criterio en el trámite de sus expedientes, consecuentemente su regulación dependería de una Ley Federal aprobada por el Congreso de la Unión, al que se le rendiría cuentas como

⁶³ Semanario Judicial de la Federación, octava época, tomo LXV, p. 1110. Amparo Administrativo en revisión 1653/40; tomo LXXI, p. 4371. Amparo administrativo en revisión 9481/41.

representante del pueblo y no al Ejecutivo Federal como se hizo en sus primeros diecinueve meses de vida.

3.2.1.2.2. Organismo Descentralizado, 1992

La segunda etapa en el proceso de consolidación de la CNDH es su elevación a rango constitucional. El decreto que le dio vida sirvió como caja de resonancia que obligó a la ciudadanía a poner en escena pública las injusticias y arbitrariedades cometidas por servidores públicos y las propias autoridades en agravio de los ciudadanos. El objetivo principal del Presidente de la República fue estatuir al más alto nivel normativo la existencia y el funcionamiento de instituciones en los niveles federal y estatal, que coadyuvaran y materializaran uno de los proyectos del Estado, en otras palabras, que promovieran y ayudaran a preservar los Derechos Humanos, garantizando su pleno ejercicio. Las limitaciones y cuestionamientos de su marco legal de actuación, fueron causas importantísimas que dieron origen a la reforma de su marco normativo y elevarlo a rango constitucional.

De esta forma, el 16 de octubre de 1991, el doctor Jorge Carpizo Mc Gregor, Presidente de la CNDH, presenta al titular del Ejecutivo Federal el Proyecto de Ley Orgánica de la CNDH y diversos anteproyectos de reformas legislativas a otros ordenamientos, tanto federales como del Distrito Federal, con el fin de actualizarlos a las nuevas actividades de la referida CNDH, y por su conducto presentarlas al Honorable Congreso de la Unión.

El titular de la CNDH, en la entrega de propuestas de reformas que le hizo al Presidente de la República mencionó: "considerando que la Comisión ha ejercido sus atribuciones de manera autónoma e imparcial: la independencia que aquello significa debe no sólo ser garantizada, sino consolidarse, debe también ser orgánica: De ahí que...la Comisión ha de adquirir la autonomía que se requiere y regirse por su estatuto

jurídico. Debe entonces dejar de ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación".⁶⁴

En su mensaje, el Presidente de la República manifestó su voluntad de poner a la consideración del Congreso de la Unión la iniciativa de reforma constitucional con el fin de que en el texto de la Constitución se estableciera la institucionalización de la CNDH. En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial se estableció. "El objetivo primordial de la propuesta consiste en estatuir al más alto nivel normativo la existencia y funcionamiento de las instituciones que en los diferentes órdenes de gobierno coadyuvan a promover y preservar el respeto de los derechos humanos y la protección de su ejercicio pleno. En consecuencia, la lucha contra la impunidad será permanente, tanto de delinquentes como de quienes tienen a su cargo la persecución de aquéllos. El fin no justifica los medios. Nadie está por encima de la ley, ni tiene en su aplicación prebenda alguna para violar los derechos humanos".⁶⁵

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 71 fracción I de la Constitución Federal, el 18 de noviembre de 1991, el Presidente de la República presenta al Congreso de la Unión la "Iniciativa de Reforma al Artículo 102 de la Constitución", poniendo en marcha el proceso legislativo que concluye con la promulgación de la adición del apartado B al referido artículo y su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992.

El proyecto provocó entre los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados, cerrados e interesantes debates que les obligaron realizar algunos cambios al texto original enviado por el Ejecutivo, sin embargo, las comisiones hicieron razonamientos muy importantes coincidiendo entre otras cosas en que la vida y la libertad son valores supremos del hombre, por lo tanto corresponde al Estado y a la sociedad salvaguardarlos. Por ello el propósito de dar rango constitucional a las

⁶⁴ PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "Incorporación Constitucional de la CNDH", *Revista Alegatos*, núm. 22, p. 17, Exposición de motivos del anteproyecto de reforma, México 1991.

⁶⁵ *Exposición de motivos de la iniciativa presidencial para reformar y adicionar el artículo 102 Constitucional*, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, foja XIV.

instituciones cuyo objeto es la protección de los derechos humanos, responde a la necesidad de combatir la impunidad, el abuso, la arbitrariedad, la prepotencia y los excesos para perfeccionar así la convivencia social. El decreto se aprobó con 299 votos a favor, 55 con reserva y tres en contra, quedando en los términos siguientes.

Artículo único. El artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pasa a ser parte del apartado “A” y se adiciona a éste un apartado “B” para quedar como sigue:

Artículo 102.

A. La ley organizará al 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. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

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

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

TRANSITORIOS

Artículo 1º. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 2º. En tanto se establecen los organismos de protección de los derechos humanos en los Estados en los términos del presente decreto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, podrá seguir conociendo de las quejas que deban ser de competencia local.

Los Estados que ya cuentan con dichos organismos recibirán las quejas aún no resueltas que hayan sido presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos en un término de 30 días naturales contados a partir de la fecha de publicación del Decreto en el *Diario Oficial de la Federación*.

Las legislaturas de los Estados dispondrán de un año a partir de la publicación de este Decreto para establecer los organismos de protección de los derechos humanos.

Las opiniones empezaron a surgir, y una de las preguntas para los estudiosos del Derecho Constitucional fue ¿porqué la inclusión de la reforma en el artículo 102 de nuestra Carta Magna?

El artículo 102 Constitucional se ubica en el Capítulo IV "Del Poder Judicial", no obstante que el Procurador General de la República y el Ministerio Público no pertenecen a este poder, sino en la órbita del Poder Ejecutivo, obedeciendo a una tradición española en donde el Procurador formaba parte de la Suprema Corte de Justicia, que era designado en la misma forma que los magistrados de dicha instancia. Esta tradición se adoptó en México desde la Constitución de 1824 hasta el 22 de mayo de 1900. El artículo 91 de la Constitución de 1857 establecía: *La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general*. Héctor Fix-Zamudio dice que esta situación se modificó por la influencia francesa. En la reforma del 22 de mayo de 1900, se modificaron los artículos del 91 al 96 constitucionales; se suprimió del organigrama de la SCJN al Procurador General y al fiscal. Así mismo, se dispuso que los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República fueran nombrados por el Ejecutivo.

A Fix-Zamudio le parece correcta la ubicación de la CNDH en un apartado del artículo 102 Constitucional por la aproximación indirecta con el Ministerio Público, dado que poseen características diversas, pero que el órgano reformador de la Constitución estimó que era el encuadramiento más aproximado dentro de nuestro ordenamiento fundamental, en virtud de que el propio Ministerio Público realiza funciones de procuración de justicia, y que el *Ombudsman*, en cierta manera realiza actividades paralelas a dicha institución.

Juventino V. Castro no comparte el punto de vista de Fix-Zamudio, considera equivocada la ubicación de los organismos protectores de derechos humanos en el multicitado artículo 102 de la Constitución Federal, al señalar que siempre se ha criticado la ubicación del Procurador General de Justicia, cabeza del Ministerio Público Federal, en un artículo que se encuentra insertado en el Capítulo IV de la Constitución, cuyo rubro es *Del Poder Judicial*. Un órgano que es nombrado y removido por el Ejecutivo y que recibe instrucciones de éste, no debe encontrarse ubicado en un apartado que se refiere a la integración y funcionamiento de un poder distinto. Señala que son razones históricas como lo fue el Procurador Fiscal, principal antecedente del Procurador General de la República, que dependía de la SCJN, de ahí su incorrecta ubicación, sin embargo, sigue manifestando, no nos explicamos las razones del porqué al crearse los organismos de protección a los derechos humanos abandonamos los conceptos de garantías individuales, o garantías constitucionales e insertarlos en el capítulo que se instituye el Poder Judicial y no para el Ejecutivo, ello nos lleva a pensar que se quiso contrastar a la Procuraduría General de la República, institución que averigua y persigue los delitos federales, con las Comisiones de Derechos Humanos, sin entenderse si la meta era poner en entredicho las funciones de la Procuraduría, supervisarla o confundir a la opinión sobre quien averigua los delitos.

Gudiño Pelayo dice que la inclusión de los organismos protectores de Derechos Humanos en el capítulo que regula al Ministerio Público es correcto, porque tanto este último, representado por el Procurador General de la República, como los órganos previstos en el apartado B de dicho precepto constitucional, tienen como objetivo la defensa de los intereses sociales desde sus respectivos ámbitos de competencia. Pero si se cuida de hacer una correcta interpretación de dicho apartado B, se concluye que la interferencia con las funciones del Ministerio Público, es inconstitucional, ya que es indispensable mantener a los organismos protectores de Derechos Humanos dentro de su esfera constitucional de competencia, para evitar que el Ministerio Público y los órganos de Derechos Humanos entren en conflicto al ejercer sus funciones.

Para deslindar los ámbitos de actuación de las mencionadas instituciones, Gudiño Pelayo nos explica, que el artículo 21 de la Constitución Federal determina que la investigación y persecución de los delitos corresponde al Ministerio Público, auxiliado por la policía que estará bajo su autoridad y mando. Entonces, la persecución de los delitos lleva implícita la de su investigación. La ley ordinaria también otorga facultades a otras dependencias distintas al Ministerio Público para investigar algún tipo de delito en específico, sin embargo, el ejercicio de la acción penal o consignación es exclusiva del Ministerio Público. En relación con esto, hay que subrayar la imparcialidad e independencia de criterio que es un atributo que comparte en igualdad de circunstancias un Juez y el Ministerio Público; por lo tanto, ni uno ni otro pueden estar sujetos a presiones externas, aunque se presenten como meras recomendaciones. Esta es una garantía individual que lleva implícita el artículo 21 constitucional, en relación con el artículo 14 de dicha constitución.

El funcionario que actúa para dar cumplimiento a una recomendación, cualquiera que sea y de donde venga, deja de ser imparcial dado que su criterio es sustituido por lo consignado en la recomendación, lo cual va en contra de la esencia misma de la institución. Es en este punto donde Gudiño Pelayo categóricamente señala que la intervención de los organismos públicos protectores de derechos humanos, a través de sus recomendaciones, constitucionalmente no pueden tener cabida tratándose de los jueces y de la procuración de justicia, es decir, de todo lo relativo a la actuación del Ministerio Público como órgano encargado de perseguir los delitos. Por lo tanto, constitucionalmente no debe haber interferencia del organismo protector de los derechos humanos en la actuación del Ministerio Público. En todo caso, si incurren en responsabilidad el Juez o el Ministerio Público se les debe de hacer efectiva, pero en lo jurídico no es posible presionar para que resuelvan en uno o en otro sentido.

Este jurista pretende deslindar la competencia de una y otra institución, pero su análisis es muy genérico, porque no precisa a que otras dependencias se les otorgan facultades para investigar los delitos aunque éstos sean específicos, si así fuera estaríamos ante una flagrante violación al propio artículo 21 constitucional, por otro

lado, no pueden considerarse como presiones externas que incidan en la determinación del Ministerio Público o de un Juez cuando nos habla de que las recomendaciones cualesquiera que sean y de donde vengan los incite a ser imparciales. En este caso, si se refiere a las recomendaciones de los organismos de protección a los derechos humanos, considero que su estudio fue muy superficial, ya que debió observar que las facultades que estos órganos tienen son el conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa que provengan de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del poder judicial de la federación, por lo tanto no se pueden emitir recomendaciones a Ministerios Públicos o a jueces toda vez que sus investigaciones son de tipo jurisdiccional.

El propio Gudiño Pelayo nos da la razón al señalar que el referido apartado B del artículo 102 constitucional, no fue creado para regular actividades de tipo jurisdiccional como sería la actividad del Ministerio Público, sin embargo, la CNDH y cualquier homologa en los estados sí pueden intervenir, a petición de parte, si se cometen actos de tortura, incomunicación o malos tratos en contra del inculcado, lo que debe quedar claro es que la esencia de los organismos protectores de los derechos humanos, es vigilar el estricto cumplimiento de la ley, no arrancar del inculcado una declaración que no quiso hacer.

Por cuanto a las características distintivas de un organismo descentralizado, el maestro Gabino Fraga dice que "la descentralización administrativa es un fenómeno reciente, que cada día se incrementa en los Estados contemporáneos, en términos generales, consiste en confiar algunas actividades administrativas a entes que guardan una relación diversa de la jerarquía con la administración centralizada, pero sin que por ello dejen de existir respecto a esta descentralización los mecanismos y facultades indispensables de control para mantener la unidad de poder. Es así que la descentralización reconoce cierto margen de libertad y poder".⁶⁶

⁶⁶ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 43ª ed., Ed. Porrúa, México 2003, p. 96.

Agregaría que debe existir libertad y poder de decisión para los organismos, para la debida consecución de sus objetivos, en consecuencia, la descentralización se caracteriza por la existencia de una personalidad jurídica muy especial: autonomía técnica, consistente en que los organismos administrativos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financieras que son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado; autonomía orgánica que consiste en la existencia de una estructura administrativa compuesta por autoridades distintas del poder central y, la autonomía financiera, que se refiere a los recursos materiales y financieros que el Estado debe dotar al organismo para su funcionamiento, además de las facultades con que cuenta para formular su anteproyecto de presupuesto anual y de egresos.

En relación con el patrimonio, el propio Gabino Fraga señala que el hecho de que un organismo descentralizado cuente con personalidad jurídica y patrimonio propio, implica que lo constituyan personas distintas del Estado, también con un patrimonio distinto al del mismo Estado.

Por cuanto a la Ley Orgánica de la CNDH, el proyecto fue enviado por el entonces Presidente de la Comisión al Ejecutivo Federal el 16 de octubre de 1992, y este a su vez la sometió a la consideración del Congreso de la Unión el 22 de abril de 1992 teniendo como Cámara de origen, la de Senadores. La iniciativa fue aprobada el 11 de junio por la Cámara de Senadores y el 23 del mismo mes y año por la Cámara de Diputados, la que fungió como revisora, publicándose en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de junio de 1992. Su estructura la conformaban seis títulos, que comprendían 76 artículos y ocho transitorios.

El que la CNDH estuviera a cargo de un presidente, permitió que éste, en su calidad de titular de dicho Organismo, sea el encargado del *autoritas moral*, que debe ser la caparazón de su investidura; pero dicho presidente al ser designado por el titular del Poder Ejecutivo, sin lugar a dudas le ocasionaba muchas consecuencias: primeramente, se trataba de una figura aproximada a un *Ombudsman* ejecutivo y, en

segundo término, las relaciones de dependencia respecto del Secretario de Gobernación se veían disminuidas por la facultad presidencial.

Nueve eran las principales atribuciones, que en términos generales buscaban la planeación y programación coordinada para llevar a cabo la protección de los derechos humanos. Dentro de la estructura orgánica la CNDH contaba con cuatro direcciones: Dirección General; Dirección de Consultoría; Dirección de Atención y Orientación y; Dirección de Capacitación. Cada Dirección contaba con subdirecciones y jefaturas de departamento para un mejor cumplimiento de sus actividades.

La Ley de la CNDH, no determinaba o no precisaba cómo debía funcionar el organismo en su interior, por lo que era necesaria la existencia de una norma reglamentaria, creándose el Reglamento de la CNDH que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de noviembre de 1992 y con ello se concluyó el proceso legislativo al que se sometió el referido Organismo Público. En dicho Reglamento se precisaban las líneas básicas del procedimiento a seguir y sus competencias internas; se establecía la existencia de tres Visitadores Generales, un Secretario Técnico del Consejo, un Secretario Ejecutivo y un Consejo Consultivo, para el despacho de los asuntos que directamente corresponden a la Presidencia de la CNDH, contaría además, con las siguientes unidades administrativas:

- ✓ *Dirección General de Quejas y Orientación;*
- ✓ *Dirección General de Administración;*
- ✓ *Dirección General de Comunicación Social;*
- ✓ *Dirección General de Seguimiento de Recomendaciones;*
- ✓ *Contraloría Interna*
- ✓ *Y las demás que se establezcan en los correspondientes acuerdos administrativos.*

3.2.1.2.3. Organismo Constitucional Autónomo, 1999

La autonomía y ampliación de las funciones de la CNDH fueron los temas más recurrentes en el Congreso de la Unión desde que la protección de los Derechos Humanos en México se elevaron a rango constitucional. Después de intensos debates de ideas y de posturas por dotarla de mayor independencia, su autonomía se cristalizó con la reforma al apartado B del Artículo 102 de la Constitución General, cuya publicación en el *Diario Oficial de la Federación* se hizo el 13 de septiembre de 1999.

La reforma, de manera esencial incluye a sus homólogas en los 31 estados de la República y la del Distrito Federal, lo que ha constituido un avance sin precedentes en la conformación del *Ombudsman* nacional, así como en la defensa y promoción de los derechos fundamentales consagrados en nuestro orden jurídico mexicano.

Es de reconocerse que quien luchó arduamente para que se logaran estos cambios constitucionales fue la doctora Mireille Roccatti Velásquez, Presidenta de la CNDH, cuya iniciativa de reforma fue presentada a los Poderes Ejecutivo y Legislativo en 1997, partiendo de la necesidad de consolidar y fortalecer a dicho Organismo protector de los Derechos Humanos en nuestro país. Cuando la Presidenta de la CNDH rindió su informe de actividades en la Residencia Oficial de los Pinos -5 de junio de 1998- el Presidente de la República, al contestar el informe de actividades expresó su simpatía al señalar que: "...cualquier reforma que pudiera emprenderse para que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, adquiera plena autonomía del Poder Ejecutivo Federal, cuidando en esa decisión, por supuesto, todo aquello que le permita a la sociedad mexicana garantizar la neutralidad, cualquier cuestión de sesgo político, que obviamente, no debe de estar presente en una instancia tan importante para la República".⁶⁷

⁶⁷ Respuesta del Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León al Segundo Informe de Labores, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Ed. CNDH, México 1998, p. 7.

Esta manifestación hizo brillar la esperanza de lograr la autonomía de la CNDH, de esta manera se retoma el proyecto de reforma Constitucional y el 1º de junio de 1999 la Cámara de Diputados aprobó el dictámen que reformaba el artículo 102, apartado B de la Constitución Federal, con 417 votos a favor y 8 en contra, documento que fue enviado a la Cámara de Senadores que lo aprobó en todos sus términos el 8 de junio de 1999, con 104 votos a favor en lo general y en lo particular con 92 sufragios a favor y 12 en contra del tercer párrafo, emitidos por la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática.

La reforma aprobada se turnó a las legislaturas estatales a partir de esa fecha, y una vez que éstas emitieron su voto afirmativo, se recibieron 21 comunicaciones acompañadas del dictámen y las resoluciones aprobatorias por los estados de Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Zacatecas.

Posteriormente la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, en reunión celebrada el 18 de agosto de 1999, valoró la documentación emitida por las legislaturas de los estados anteriormente señalados, y con base en los mismos realizó el escrutinio y una cuidadosa revisión, constatando que el texto aprobado por el Poder Legislativo Federal para efectuar la reforma y adición al artículo 102, apartado B Constitucional, había sido autorizado y aprobado en los mismos términos por las referidas legislaturas estatales.

Realizado el escrutinio y una vez comprobada la suficiencia de los votos que emitieron los congresos estatales, se sometió a la consideración de la Comisión Permanente la aprobación del decreto, que como ya lo mencionamos, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de septiembre de 1999, quedando como sigue:

DECRETO

“La Comisión Permanente del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de las facultades que le confiere el artículo 135 constitucional, y previa aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores, así como la mayoría de las Honorables Legislaturas de los Estados, declaran:

Se aprueba el Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes:

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 102.

A. [...]

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara 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.

Los Organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

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

El Organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas ante la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentará anualmente a los poderes de la unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

TRANSITORIOS

PRIMERO. Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Los actuales integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, continuarán en su encargo hasta concluir el periodo para el que fueron designados, pudiendo en su caso ser propuestos y elegidos por un

segundo periodo en los términos de lo dispuesto en el quinto párrafo del apartado B del artículo 102 que se reforma por este Decreto.

TERCERO. En un plazo máximo de sesenta días la Cámara de Senadores o, en su caso, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, deberá elegir al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, conforme al procedimiento dispuesto por el apartado B del artículo 102 que se reforma por este Decreto.

Para el efecto se observarán las siguientes reglas:

A. La Comisión correspondiente de la Cámara de Senadores procederá a realizar una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los Derechos Humanos.

B. Con base en la auscultación antes señalada la Comisión podrá proponer la ratificación de la actual titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, o en su caso integrar una terna de candidatos.

CUARTO. En tanto el Congreso de la Unión expide las reformas a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ésta ejercerá sus atribuciones y competencias conforme a lo dispuesto por el presente decreto y la ley reglamentaria vigente hasta dicha expedición.

SALÓN DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN.- México, D.F., a 18 de agosto de 1999.- Sen. María de los Ángeles Moreno Uriegas, Presidenta.- Dip. A. Mónica García Velásquez, Secretaria.- Sen. Porfirio Camarena Castro, Secretario. Rubricas".⁶⁸

⁶⁸ *Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DLII, No 9 del 13 de septiembre de 1999, p. 2, de la Primera Sección.*

Antes de que se lograra esta reforma, los debates en el recinto de San Lázaro se desarrollaron con mucho interés por parte de los Partidos Políticos, por ejemplo, el Partido del Trabajo, que por cierto votó en contra, fustigó la exclusión de sus propuestas para la elección del titular de la CNDH, que consistía en que dicha elección debería hacerse por medio del voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, con carácter de exclusividad, posición que avaló el Partido de la Revolución Democrática, quién se inconformó porque no se hubiera integrado a su petición que la CNDH tuviera injerencia en asuntos de carácter electoral y laboral, puntos en los que se opuso el Partido Revolucionario Institucional y Partido Acción Nacional.

La reforma constitucional marcó un parteaguas en el quehacer de la CNDH, cuya esencia radica en elevar a rango constitucional la autonomía del organismo nacional, que se había propuesto desde su creación. Fue trascendental la autonomía presupuestaria, pues ahora será la Cámara de Diputados quien asignará anualmente su presupuesto, lo que le permitirá atender de manera inmediata las urgencias que se le presenten y los programas de trabajo que lleve a cabo.

Dotar de autonomía a la CNDH es darle capacidad de maniobra, independencia de gobierno, posibilidad de actuar según sus propios lineamientos y principios; es poder decir cual es el rumbo por el que tiene que circular; es uno de los valores elementales del que debe estar investido todo organismo serio que se dedique a la protección de los Derechos Humanos, oponibles al gobierno, no sería concebible, tampoco creíble, que se promueva la defensa de las garantías individuales y se denuncien las violaciones del gobierno, cuando se pertenece al mismo sistema que las viola.

El hecho de que el Presidente de la CNDH no sea designado por el Presidente de la República, es un gran avance; sin embargo no escapan algunos cuestionamientos ¿que el Congreso designe al titular de la Comisión garantiza *per se* la labor de la Institución?, ¿será acaso la mejor decisión?, ¿llegará a este lugar la persona más apta, la que tenga mejores méritos y reconocimiento de su honorabilidad, conocimiento, imparcialidad y calidad moral para ocupar tan importantísimo y delicado cargo?, ¿no

tendrá al final de su gestión reproche alguno sobre su inclinación política?, o se trata de la estrategia política que obedezca a los intereses de un grupo, como ha sucedido tantas veces en nuestro país, lo que conocemos como "mayoritear" las decisiones.

La problemática no es tan sencilla. La situación política que vive el país es tan tensa que propiciar que la designación del *Ombudsman* Nacional sea politizada, sería lo más grave que le pudiera suceder a la institución protectora de los derechos humanos, que sea descalificada al momento de tomar las decisiones en contra de quienes violen esos derechos fundamentales, es decir, el emitir sus recomendaciones, y por otro lado el enfado de la sociedad civil al ver que no se haga nada en contra de las autoridades violadoras de esos derechos, quienes seguramente pensarán que existe favoritismo hacia quienes detentan el poder.

No se puede dejar a un lado, tampoco menospreciar las propuestas que los partidos políticos presentaron desde un inicio en cuanto a la ampliación de las facultades del órgano protector de los derechos humanos en nuestro país, estas propuestas momentáneamente quedaron en el tintero pero quizá en un plazo no muy lejano se podrán retomar y seguramente serán analizadas con mayor profundidad, pues los derechos humanos son todos los derechos que le corresponden a todo ser humano y en ese tenor será muy importante retomarlas.

Por lo que corresponde a la Ley de la CNDH, el artículo cuarto transitorio del mencionado decreto que reforma el apartado B del artículo 102 constitucional estableció que, la CNDH ejercerá sus atribuciones y competencias atendiendo al propio decreto de reforma y a la ley reglamentaria vigente, hasta en tanto el Congreso de la Unión expidiera las reformas a dicha ley reglamentaria.

Sin embargo, pareciera que el Congreso de la Unión no tenía ninguna prisa por reformar la ley reglamentaria y tuvieron que pasar dos años, dos meses y trece días para que se publicara en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reformaba dicha ley. Hay que tomar en cuenta que el Decreto de reforma al artículo 102

apartado B Constitucional se publicó en el Diario Oficial el 13 de septiembre de 1999, después de que la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia valoró la documentación enviada por los congresos estatales y comprobó la suficiencia de votos para someterla a consideración de la Comisión Permanente, que finalmente aprobó el referido Decreto.

El 26 de noviembre de 2001, se consolida la autonomía de la Comisión Nacional, al publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reforma, adiciona y se derogan algunas disposiciones y rubros de la Ley de la CNDH, cuyo objeto principal fue ajustar su contenido a la enmienda que se hiciera en 1999 al artículo 102, apartado B de la Carta Magna.

La reforma de 1999 que a su vez da origen a la reforma de la Ley de la CNDH fue presentada por la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República, en cuya exposición de motivos se enfatizaba que la protección y defensa de los Derechos Humanos era un signo distintivo de todos los estados democráticos.

Era obvio que los cambios propuestos en dicha iniciativa se enfocaran en primer término al cambio en la denominación de la CNDH para ajustar el nombre de la Ley de dicho Organismo Público Autónomo, así como de aquellos títulos, capítulos y artículos en los que se mencionaba el nombre de este último. De la misma forma se cambiaría el nombre del Consejo Consultivo. Se reconocería el carácter autónomo en la gestión de la CNDH; se pretendía que ésta conociera de inconformidades presentadas en contra de las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes, es decir, los estatales. Se cambiaría la expresión "estados de la federación" por "entidades federativas", con la finalidad de que quedara comprendida la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Se señalaba que la instancia protectora nacional conocería de las inconformidades en contra de la no aceptación de las recomendaciones de los organismos locales de Derechos Humanos por parte de las autoridades a las que estuvieran dirigidas.

También se contemplaron modificaciones en cuanto a la elección del Presidente de la CNDH por parte del Senado de la República, los requisitos y el perfil que se debe reunir para su designación, así como su duración en el cargo. Se precisaron los términos en los que el Presidente de la Comisión debe rendir su informe anual de actividades, se adecuarían sus facultades para una mejor operación al interior del Organismo. En relación con la elección de Consejeros, se especificaron las condiciones de elección y la duración en el cargo; se ajustaron las atribuciones de la CNDH para que cuando las autoridades no acepten una recomendación, aun haciéndose las precisiones respectivas, o que aceptándola no la cumplan satisfactoriamente, se de vista a la Cámara de Senadores con el fin de citar al funcionario involucrado ante la Comisión de Derechos Humanos de ésta y explicar los motivos de su conducta, con la finalidad de que las recomendaciones tengan mayor efectividad.

La propuesta de iniciativa fue enviada a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos del Senado de la República, quienes el 9 de octubre de 2001 emitieron su dictámen, cuyos cambios básicamente consistieron en:

"1) Eliminar la propuesta en el sentido de que se facultara a la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores para citar a comparecer a las autoridades o servidores públicos que no aceptaran una recomendación, o que habiéndola aceptado no cumplieran satisfactoriamente con ella, a efecto de que explicaran las razones de su conducta, toda vez que esa no era una función de la Cámara Alta y desvirtuaba su naturaleza.

2) Agregar como requisitos para ocupar el cargo de Presidente de la Comisión Nacional contar con experiencia en materia de Derechos Humanos o actividades afines y no desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República o Procurador General de Justicia de alguna entidad federativa o Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el año anterior a su elección, así como suprimir la exigencia de acreditar una experiencia mínima de cinco años de ejercicio profesional.

3) Establecer que, para la elección del Presidente de la Comisión Nacional, la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República tendrá que someter a la consideración del pleno una terna de candidatos y no solo uno como se proponía en la iniciativa original.

4) Disponer en el texto legal que la sustitución de los consejeros de mayor antigüedad se llevaría a cabo en octubre en lugar del mes de junio, y que, para el caso de que hubiera más de dos consejeros con la misma antigüedad, sería el propio Consejo Consultivo el que fijara el orden cronológico que debería seguirse para su salida.⁶⁹

La minuta de proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones y rubros de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aprobada por el Senado, fue turnada, para su estudio, discusión y resolución, a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, que al dictaminar enfatizó que el desarrollo conceptual de los Derechos Humanos había requerido de la participación crítica de todos los sectores, en donde la tolerancia es la base del respeto a la dignidad de las personas y el reconocimiento a su igualdad jurídica y sus libertades básicas. Indicaron que en los diez últimos años la protección y defensa de los derechos fundamentales en nuestro país había sido una constante preocupación del Estado y de la sociedad, dando como resultado la adecuación y perfeccionamiento de las leyes e instituciones que tienen relación con la materia.

Coincidieron con el criterio de su colegisladora estando convencidos del papel que la CNDH está llevando a cabo con la sociedad mexicana, de ahí la importancia de adecuar las propuestas a la ley reglamentaria del artículo 102 apartado B de la Constitución General. Dicho decreto quedó de la forma siguiente:

⁶⁹ GOSLINGA RAMÍREZ, Lorena, HERNÁNDEZ GARCÍA, Adrián e IBARRA ROMO, Mauricio I., *Evolución del marco normativo del Ombudsman nacional mexicano: 1990-2002*, Ed. CNDH. México 2002, p. 243-244.

"DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES Y RUBROS DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS QUE COMPRENDEN LOS SIGUIENTES ARTÍCULOS 2º ; 3º , PARRAFO CUARTO; 6º , FRACCIONES III Y V; 9º , FRACCIONES I A VII; 10, ADICIONANDO UN PÁRRAFO SEGUNDO; 11; 14; 15, FRACCIONES IV, V Y VII; 17, PARRAFO SEGUNDO; 18; 19, PRIMER PÁRRAFO Y FRACCION IV; 22; 46, PRIMER PÁRRAFO, Y 52 DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Artículo primero. Se modifica la denominación de la Ley para quedar como sigue: "Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos".

Artículo segundo. Se reforman diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para quedar como sigue:

Artículo 2º. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

Artículo 3o. [...]

[...]

Asimismo, corresponderá conocer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las Entidades Federativas, a que se refiere el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por la no aceptación de sus recomendaciones por parte de las autoridades o por el deficiente cumplimiento de las mismas.

Artículo 6o. [...]

I. y II [...]

III. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV. [...]

V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley.

VI. a XV. [...]

TITULO II

Capítulo II

De la elección, facultades y obligaciones del Presidente de la Comisión

Artículo 9°. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos deberá reunir para su elección los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II. Tener cumplidos treinta y cinco años de edad, el día de su elección;
- III. Contar con experiencia en materia de derechos humanos, o actividades afines reconocidas por leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales;
- IV. No desempeñar, ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal, en algún partido político en el año anterior a su designación;
- V. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Gobernador o Procurador General de Justicia de alguna entidad federativa o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en el año anterior a su elección;
- VI. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y
- VII. Tener preferentemente título de licenciado en derecho.

Artículo 10. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Para tales efectos, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores procederá a realizar una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos.

Con base en dicha auscultación, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores propondrá al pleno de la misma, una terna de candidatos de la cual se elegirá a quien ocupe el cargo o, en su caso, la ratificación del titular.

Artículo 11. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos durará en su encargo cinco años, y podrá ser reelecto por una sola vez

Artículo 14. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá ser removido de sus funciones y, en su caso, sujeto a responsabilidad, sólo por las causas y mediante los procedimientos establecido en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[...]

Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I a III. [...]

IV. Distribuir y delegar funciones en los términos del Reglamento Interno;

V. Presentar anualmente, en el mes de febrero a los Poderes de la Unión, un informe de actividades, en los términos del artículo 52 de esta Ley;

VI. [...]

VII. Aprobar y emitir las recomendaciones públicas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores;

VIII a X. [...]

Capítulo III

De la integración y facultades del Consejo

Artículo 17. [...]

El Presidente de la Comisión Nacional lo será también del Consejo Consultivo. Los cargos de los demás miembros del Consejo serán honorarios. A excepción de su Presidente, anualmente, durante el mes de octubre, serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. Para el caso de que existan más de dos consejeros con la misma antigüedad, será el propio Consejo quien proponga el orden cronológico que deba seguirse.

Artículo 18. Los miembros del Consejo Consultivo serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión con la misma votación calificada.

La comisión correspondiente de la Cámara de Senadores, previa auscultación a los sectores sociales, propondrá a los candidatos para ocupar el cargo o, en su caso, la ratificación de los consejeros.

Artículo 19. El Consejo Consultivo de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades:

I. a III. [...]

IV. Opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión Nacional presente a los Poderes de la Unión;

V y VI. [...]

TITULO III

Capítulo II

De los acuerdos y recomendaciones

Artículo 46. La recomendación será pública y no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

[...]

Artículo 52. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente en el mes de febrero, a los Poderes de la Unión un informe sobre las actividades que haya realizado en el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año inmediato anterior. Al efecto comparecerá primero ante el Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; posteriormente ante el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicho informe será difundido en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad.

Artículo tercero. Se derogan las fracciones IV y V del artículo 22, para quedar como sigue:

Artículo 22. La Secretaría Ejecutiva tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. a III. [...]

IV. Derogado.

V. Derogado.

VI. y VII. [...]

Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

Segundo. En el informe correspondiente al año 2001, éste abarcará desde el día 16 de noviembre de 2000 hasta el 31 de diciembre de 2001.

Tercero. Quedan sin efecto todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan al presente Decreto.

Cuarto. Toda referencia que se haga en ésta y en otras disposiciones legales a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y al Consejo de la Comisión Nacional de

los Derechos Humanos, deberán entenderse hechas a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y al Consejo Consultivo respectivamente.”⁷⁰

3.2.2. Entidades Federativas

Como resultado de la adición del apartado “B” al Artículo 102 de la Carta Magna, las Legislaturas de los Estados en el ámbito de su competencia, implementaron las reformas respectivas y crearon a sus correspondientes Organismos de Derechos Humanos en beneficio de sus gobernados, como una previsión de protección contra las deficiencias en la administración pública, dando como resultado la instauración de 32 Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos.

La incursión de estos organismos fue recibida con cierto escepticismo por diversos sectores sociales, de manera muy especial por la ausencia de coercitividad de sus recomendaciones, sin comprender que las autoridades y servidores públicos, por voluntad propia, pudieran aceptarlas y cumplirlas. Sin embargo, podemos decir de manera muy general, que tales organismos han desarrollado una labor fructífera al resolver con rapidez, en un procedimiento poco formal, un gran número de quejas por actos u omisiones de las autoridades y servidores públicos que han violado los derechos consagrados en el marco jurídico local, de igual manera han realizado una masiva promoción y difusión de estos derechos fundamentales, procurando una mejor atención y servicio en la administración local, dando como resultado que poco a poco se vayan ganando la confianza de la sociedad y el respeto de las autoridades.

3.2.3. Sistema No Jurisdiccional de Protección a los Derechos Humanos

Para un mejor tratamiento de este apartado, primeramente me referiré a lo que en la práctica denominamos *Sistema Jurisdiccional de Protección a los Derechos Humanos*, con el objetivo de diferenciar la protección de estos derechos desde el

⁷⁰ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, año II, núm. 21, Primer Periodo Ordinario, 31 de octubre de 2001.

ámbito de las instituciones jurisdiccionales, respecto de las que no pertenecen a este gremio.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes reglamentarias, establecen mecanismos específicos para hacer cumplir y que se respeten los derechos humanos consagrados en nuestro orden jurídico mexicano, con la finalidad de prevenir su violación, o bien, cuando los mismos sean vulnerados, exigir su respeto y disfrute, así como sancionar, en su caso, a las autoridades o servidores públicos que transgredan estas garantías.

Dentro de nuestro marco jurídico se contemplan vías formales o jurisdiccionales de protección a los derechos humanos, que no es otra cosa que la encomienda que tiene el aparato judicial, de manera específica los jueces, para que a través de los procedimientos, establecidos en la norma procesal, hagan que se cumplan las leyes en contra de aquellos servidores públicos que violenten tales derechos humanos.

El Sistema Jurisdiccional de Protección a los Derechos Humanos en nuestro país, se encuentra determinado en el capítulo IV de la Constitución Federal, en cuyo artículo 94 se establece que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito, cuya administración, vigilancia y disciplina está a cargo del Consejo de la Judicatura, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La protección a los derechos humanos en el sistema jurisdiccional no podía estar mejor representado que por el *Juicio de Amparo*, columna vertebral del aparato de justicia en México. Cuando una persona cree que sus derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano, elementalmente los de carácter individual, han sido violados por autoridad alguna, puede acudir ante la justicia federal para que, mediante el Juicio de Amparo, se decida si el acto de autoridad ha violado algún derecho y, en caso de ser así, se obligue a la autoridad responsable a respetar la Constitución y se le permita al

quejoso volver a disfrutar de su derecho, otorgándole la protección y amparo de la justicia federal, como lo establecen los artículos 103 y 107 de nuestra Carta Magna.

De manera específica podemos señalar que el Sistema Jurisdiccional de Protección a los Derechos Humanos, es un procedimiento judicial mediante el cual se garantiza la legalidad del ejercicio del poder público, su finalidad es proteger los derechos de los individuos frente a las autoridades o de servidores públicos. En este aspecto no hay duda alguna, somos el ejemplo para el mundo entero, ya que el Juicio de Amparo existe en nuestras leyes desde el siglo pasado, siendo una aportación de nuestro país, debido a que otros países lo han adoptado como una forma de recurrir las determinaciones de las autoridades de primera instancia.

Por cuanto al *Sistema no Jurisdiccional de Protección a los Derechos Humanos*, lo encontramos regulado a partir del Decreto por medio del cual se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, inclusive, desde que se crea la Dirección General de Protección de los Derechos Humanos en la Secretaría de Gobernación.

Es digno señalar que al crearse la CNDH y sus homólogas en las Entidades Federativas, cuyos antecedentes los encontramos en la Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí propuesta por Don Ponciano Arriaga, desde mediados del siglo pasado, en el corto periodo que tiene de existencia se han logrado resultados muy positivos, aunque con algunas debilidades, han contribuido notablemente, gracias a la decidida actuación de sus titulares, en la cultura de respeto a los derechos humanos por parte de los servidores públicos.

En los considerandos del decreto que crea a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus homólogas en los Estados se reconoce la tendencia de las democracias contemporáneas, en el sentido de que las garantías consagradas en nuestro orden jurídico deben ser respetadas tanto a los ciudadanos nacionales, como a los extranjeros que se encuentren en nuestro país.

Ante esta realidad, el gobierno mexicano tuvo un gran interés por perfeccionar el régimen de libertades, la paz, la estabilidad social, teniendo como prioridad reforzar el principio de legalidad. En tal sentido, como lo señala el referido decreto, siendo facultad del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, establecer una política que asegure la realización de los anteriores principios, se determina crear un organismo desconcentrado encargado de la defensa y protección de los derechos humanos, desde luego (en su momento), con la ya muy cuestionada pertenencia a la Secretaría de Gobernación.

Las escuetas consideraciones contrastaban con la importancia que encerraba la creación de un organismo de esa naturaleza, por la sencilla razón de que con esa medida se reforzaba el propósito de que cualquier actuación de la autoridad o de los servidores públicos, necesariamente tendría que ajustarse a lo estrictamente señalado por la ley, respetando en todo momento la integridad y la dignidad de la persona.

A partir de ese momento estábamos ante la presencia de un Sistema No Jurisdiccional de Protección a los Derechos Humanos, en tal virtud la violación a las garantías individuales del ciudadano por parte de autoridad o servidor público, se podían reclamar por ambas vías, es decir, por la vía jurisdiccional y por la no jurisdiccional, inclusive de manera paralela.

Para cumplir con la disposición constitucional mencionada, las legislaturas de los 31 Estados de la República y del Distrito Federal, constituyeron sus correspondientes organismos públicos de protección y defensa de los Derechos Humanos, con la competencia y atribuciones que el propio apartado "B" del artículo 102 de la Carta Fundamental y de sus propias leyes orgánicas les confiere. De esa forma, México no sólo se incorpora a la corriente internacional del *Ombudsman*, sino que instituye el sistema del *Ombudsman* más grande en el mundo que existe hasta a la fecha, que conoce de actos u omisiones en contra de autoridades y servidores públicos de carácter federal y en el ámbito local para sus homólogas en los Estados de la Federación y en el Distrito Federal.

CAPITULO 4

LA INAMOVILIDAD HASTA LA JUBILACIÓN, DEL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE GUERRERO

4.1. La inamovilidad en México

4.1.1. Acepciones

4.1.1.1. Etimológica

4.1.1.2. Gramatical

4.1.2. En la doctrina

4.1.3. En la Legislación

4.1.3.1. Federal

4.1.3.2. Local

4.1.4. Jurisprudencia

4.2. La Jubilación en el Sistema Jurídico Mexicano

4.3. Análisis Jurídico del Penúltimo Párrafo del Artículo 76 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero

4.3.1. Iniciativa

4.3.2. Dictámen

4.3.3. Debate Legislativo

4.4. Ley que Crea a la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero y Establece el Procedimiento en Materia de Desaparición Involuntaria de Personas

4.5. Reglamento Interno de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero

4.6. Designación y Duración en el Cargo de los Servidores Públicos de Alto Rango

4.6.1. Orden Federal

4.6.1.1. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

4.6.1.2. Senadores

4.6.1.3. Diputados Federales

4.6.1.4. Procurador General de la República

4.6.1.5. Secretario de la Defensa Nacional

4.6.1.6. Secretario de Relaciones Exteriores

4.6.1.7. Secretario de Gobernación

4.6.1.8. Secretario de Seguridad Pública

4.6.2. Orden Local

4.6.2.1. Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero

4.6.2.2. Diputados Locales

4.6.2.3. Procurador General de Justicia del Estado de Guerrero

4.6.2.4. Secretario de Gobierno del Estado de Guerrero

4.6.2.5. Secretario de Seguridad Pública del Estado de Guerrero

LA INAMOVILIDAD HASTA LA JUBILACIÓN, DEL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE GUERRERO

4.1. La inamovilidad en México

La inamovilidad en nuestro país es un tema poco común, de la poca información con la que se cuenta, la mayoría se refiere a la inamovilidad en el Sistema de Justicia, elementalmente de los jueces, magistrados y ministros de la SCJN y a los trabajadores de base, de acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

4.1.1. Acepciones

Pocos autores y especialistas han enfocado sus investigaciones al tema de la inamovilidad, y me atrevo a señalar que no es conocida como tal ya que este vocablo viene a ser sinónimo de permanencia y ésta, apenas empieza a ponerse de moda con lo que hoy conocemos como *Servicio Civil de Carrera*.

4.1.1.1. Etimológica

Etimológicamente la palabra *inamovilidad* no existe como tal en los diccionarios especializados, considerada una palabra compuesta. En el Diccionario de la Real academia Española *in* es un prefijo latino que funciona en locuciones usadas en español, que significa hacia dentro, o bien un prefijo que se convierte en *im* ante b o p.

Se piensa que tiene mucha relación con la palabra "*movible* (Del latín *movilis*) adj. Que por sí puede moverse, o es capaz de recibir movimiento por ajeno impulso"⁷¹

⁷¹ Diccionario de la Real Academia Española, vigésima primera ed., Ed. Real Academia Española, Madrid 1992. p. 997.

También tiene relación con la palabra "*amovible* (de *amover*) adj. Que puede ser quitado del lugar que ocupa, o separado del puesto o del cargo que tiene. Dícese también del cargo o beneficio del que puede ser libremente separado..."⁷²

Juegan un papel muy importante las palabras *amovilidad* que es una cualidad de *amovible*; o bien *amover* que quiere decir *remover* o *destituir*. Puede estar ligada con *mover* lo que significa hacer que un cuerpo deje el lugar o espacio que ocupa y pase a ocupar otro; dar motivo para una cosa; persuadir, inducir o incitar a ella, etcétera.

4.1.1.2. Gramatical

El diccionario Larrousse conceptualiza a la palabra *Inamovilidad*, como la "garantía acordada a determinados titulares de funciones públicas, especialmente magistrados, de conservar el ejercicio de estas funciones o de no ser separados de ellas más que por procedimientos particulares".⁷³

Inamovilidad "... consiste en el derecho de que gozan los empleados públicos de no ser removidos en sus cargos, a no ser por causa de mala conducta, ineptitud o negligencia en el desempeño de sus funciones, y aún esto, a condición de que se les haya seguido un expediente previo, en el cual han de ser oídos, o bien por haber alcanzado la edad de jubilación".⁷⁴

Inamovilidad. "Garantía establecida a favor de ciertos funcionarios o empleados públicos en virtud de la cual no pueden ser separados de sus cargos ni trasladados sino por causa legítima preestablecida y demostrada, previa audiencia del interesado.

⁷² *Ibidem*, p. 92-93

⁷³ *Diccionario Enciclopédico Larousse*, segunda ed., México 1995, p. 1224.

⁷⁴ ARROYO HERRERA, Juan Francisco, *Régimen Jurídico del Servidor Público*. Ed. Porrúa, México 1995, p. 63.

La inamovilidad de los funcionarios públicos, es decir, su derecho a ser mantenidos en sus cargos mientras cumplan bien, es actualmente un derecho indiscutible".⁷⁵

Inamovible. "Carácter o cualidad de un empleo o cargo que impide la remoción, suspensión, traslado o jubilación del titular no fundados en justa causa, prevista en una norma legal anterior."⁷⁶

4.1.2. En la doctrina

El concepto de *inamovilidad* ha sido motivo de encontradas opiniones doctrinales y de posturas legislativas. Para algunos juristas la inamovilidad es una investidura vitalicia, que no va en contra de los postulados republicanos, sino que garantiza plenamente el desempeño del encargado de la administración de justicia.

La gran mayoría de los autores cuando hablan de inamovilidad la enfocan al ámbito judicial, señalan que no es necesario para lograr la independencia del juez que sus funciones le sean otorgadas de por vida, y es suficientemente inamovible si tiene la seguridad de que no será despojado de sus funciones antes de que deban cesar de manera regular. El jurista Eduardo Pallares señala respecto de la inamovilidad judicial, que una vez que los jueces son nombrados, éstos deben durar en sus funciones mientras no haya causa justificada que exija su retiro o cuando han llegado a determinada edad en que se supone ya no son aptos para ejercer la magistratura.

Dentro de la función administrativa, la satisfacción de los intereses de la sociedad se conciben por medio del Estado, el cual se organiza a través de la administración pública entendida ésta, desde el punto de vista formal, como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Desde el punto de vista material, la

⁷⁵ DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, vigésimo novena ed., Ed. Porrúa, México 2000, p. 315.

⁷⁶ Idem.

administración pública es la actividad de ese organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.

Sin embargo, la administración pública no tiene una personalidad propia, y sólo es considerada como uno de los hilos conductores de la personalidad del Estado, siendo uno de los problemas más discutidos en la teoría del derecho público, aunque existen dos corrientes que se manifiestan al respecto, una que afirma y otra que le niega dicha personalidad.

El maestro Gabino Fraga se inclina porque la Administración Pública sea uno de los elementos de la personalidad del Estado, dado que éste requiere de personas físicas que exterioricen la voluntad del propio Estado. En consecuencia, es necesario distinguir cuál es el órgano y su titular, pues el primero representa una unidad abstracta o una esfera de competencia; el titular es la persona física mutable, que puede ser relevada sin que se afecte la continuidad del órgano, cuya voluntad se dirige a la satisfacción de sus intereses personales, aunada a la voluntad que ejerce al interior del órgano.

Ahora, ¿qué carácter tienen los titulares de esos órganos de la administración pública, dado que aún se usan las expresiones de *altos funcionarios* y *empleados*?. El artículo 110 de nuestra Constitución eliminó la expresión "altos funcionarios". Para efectos de responsabilidades los sujetos a juicio político son los que se enumeran en el artículo 108 constitucional y los servidores públicos de la administración centralizada o descentralizada.

En cuanto a la distinción de funcionarios y empleados, existen muchos debates doctrinarios y opiniones, entre las que se mencionan:

- a) Lo que distingue a los funcionarios de los empleados es lo relativo a la duración en su empleo. Mientras los funcionarios son designados por un

- tiempo determinado, los empleados tienen el carácter de permanentes; aunque en algunos casos los funcionarios tienen la misma permanencia que los empleados, lo que no nos permite establecer ninguna base de distinción;
- b) La retribución puede servirnos para fijar una distinción, ya que los funcionarios pueden ser honoríficos y los empleados son siempre remunerados;
 - c) La naturaleza de la relación jurídica que los vincula con el Estado. Si la relación es de derecho público, estamos ante la presencia de un funcionario; si es de derecho privado, es un empleado;
 - d) El funcionario público tiene poder de decisión y de mando, en tanto que el empleado sólo es ejecutor;
 - e) El funcionario tiene determinadas sus facultades en la Constitución o en la Ley reglamentaria, mientras que el empleado las encuentra en los reglamentos,
 - f) Otra distinción la encontramos en el concepto de funcionario y de empleado, el primero supone un encargo especial transmitido por la ley, que crea una relación externa que le da carácter representativo, el empleado sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública.

Gabino Fraga dice que este criterio es el que corresponde a la realidad constitucional, que no existe otra disposición que señale las diferencias entre funcionario y empleado, estimando que se pueden separar los servidores públicos que tienen ese carácter representativo de todos los que son simplemente auxiliares de ellos.

El acto de nombramiento o de investidura para un cargo público no es un acto unilateral, puesto que no se impone de manera obligatoria, tampoco puede ser considerado un contrato porque no origina situaciones jurídicas individuales. Se considera un acto diverso con las siguientes características: estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que

es, no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del empleado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual (el del particular que ingresa al servicio) de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del Poder Público.

El nombramiento puede ser el acto de una voluntad o de varias, que en este caso se le denomina elección, pero por ello su naturaleza jurídica no es distinta a la del nombramiento. Así la ley puede requerir que en vez de que la designación corresponda a una sola persona, sea el resultado del acuerdo de varias personas, consecuentemente, el concurso de todas ellas viene a ser, como una unidad, la que determine el mismo efecto jurídico que el producido por una sola voluntad.

Hasta la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Públicos, el cinco de diciembre de 1938, el régimen de la relación entre el Estado y sus servidores, no llegó a definirse de manera legal, salvo algunos casos que se reglamentaron. Es cierto que el artículo 5 Constitucional señalaba la necesidad del concurso de voluntades para crear la relación del servicio, al establecer que *"nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales... sin su pleno consentimiento"*, sin embargo, sólo algunos cuantos preceptos de la propia Constitución hacían referencia a la relación de que se trata.

Actualmente la fracción II del artículo 89 de nuestra Constitución Federal, faculta al Presidente de la República a nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Las fracciones III y IV del referido artículo, facultan al Presidente para nombrar, pero no libremente, sino con la aprobación del Senado, a agentes diplomáticos,

coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.

La Ley Federal del Trabajo de 1931 en su artículo 2 excluyó de sus disposiciones a los empleados y funcionarios públicos al declarar que *las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan*.

Para limitar las facultades discrecionales del Presidente de la República para nombrar y remover a sus empleados y ante la falta de expedición de la Ley del Servicio Civil, el 9 de abril de 1934 se expidió un acuerdo por el propio Presidente en el que se estableció el servicio civil por un tiempo determinado, en el que el propio ejecutivo renunciaba a esa facultad discrecional de remover a los empleados del Poder Ejecutivo y estatúa un régimen interno con normas para la administración y nombramiento de los servidores del Gobierno, señalando sus derechos, obligaciones y recompensas. Durante la vigencia del acuerdo ningún empleado podría ser removido sin justa causa comprobada ante la comisión del Servicio Civil.

El Servicio Civil fue sustituido el 5 de noviembre de 1938 por el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, éste a su vez fue sustituido por el del 4 de abril de 1941, debido a la presión de los burócratas cuyas garantías que antes sólo se plasmaban en leyes ordinarias, ahora se consagraban en leyes constitucionales al adicionarse el apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal el 21 de octubre de 1960, publicado en el *Diario Oficial* el 5 de diciembre de ese mismo año.

El 28 de diciembre de 1963 se publica en el *Diario Oficial* la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que reglamentaba precisamente al apartado B del artículo 123 constitucional, que desde entonces sustituyó al Estatuto regulando con ella el régimen de la función pública. Esta Ley Federal, en sus artículos del 3 al 6, conceptualiza al trabajador al servicio del Estado y establece una división de los empleados públicos en dos categorías: empleados de confianza, que al no estar sometidos al régimen de la propia Ley, pueden ser nombrados y removidos libremente; y empleados de base, sujetos a las determinaciones de la Ley.

A diferencia de los Estatutos que precedieron a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, considera que el ingreso a la función pública se realiza por un acto que, aunque tiene carácter de convencional, condiciona la aplicación de un régimen legal a un caso individual, lo que actualmente nuestra legislación la considera como un acto-uniión.

El Estado está facultado para organizarse como mejor se adapte de acuerdo con sus atribuciones, este no es el caso, ya que la propia legislación faculta al Poder Legislativo crear y suprimir empleos públicos de la Federación, y como ésta es facultad de la soberanía, ningún acto puede coartarla en lo sucesivo. Señala Gabino Fraga, "...sí puede discutirse si mientras rija la ley que establece el empleo su titular tiene garantías en contra del Poder Público que pretendiera dar fin a la relación del servicio removiendo discrecionalmente al empleado. Es decir, el problema puede consistir en sí el funcionario o empleado tiene derecho a la inamovilidad o sea al respeto de su calidad, mientras no ocurra alguna circunstancia especial prevista en la ley".⁷⁷

Existen muchas opiniones que tratan de resolver este problema, tanto los que sustentan la teoría del origen contractual como los que le asignan un origen unilateral, *afirman que el empleado no tiene derecho a la inamovilidad*, señalan los primeros que como en el empleo hay un contrato por término indefinido, el Estado puede ponerle fin en cualquier momento, mientras que los segundos señalan que, siendo unilateral el origen de la relación, unilateralmente puede el Poder Público darla por concluida.

Dentro de esas teorías hay una tesis contraria que señala que si se admite que hay contrato, su cumplimiento no puede dejarse al arbitrio de una de las partes, que si reconoce que hay relación unilateral, como la Ley impone relaciones al Estado, éste no puede proceder en contra de ellas.

Nuestro sistema legal mexicano, según Gabino Fraga, distingue tres categorías:

⁷⁷ FRAGA, Gabino, ob.cit., p. 143.

- a) En las que el Poder Público puede hacer libremente remociones, entre ellas las facultades del Presidente de la República de remover libremente a los Secretarios de Despacho y empleados de confianza;
- b) En las que se fija un término para la duración del cargo, como aquellos casos en donde las leyes determinan la forma de remoción, como los cargos que tienen un término para que sean ocupados por su titular;
- c) Las que establecen la facultad de remoción sólo por causas especiales y mediante procedimiento especial, circunstancias que bastan para configurar la inamovilidad.

4.1.3. En la legislación

4.1.3.1. Federal

El tema de la Inamovilidad fue discutido en el seno del Congreso Constituyente de 1917 y con excepción de dos votos se aprobó en el texto de la Constitución. El artículo 73 disponía que a partir de 1923 los funcionarios judiciales del Distrito y Territorios Federales serían inamovibles, y preceptuaba el artículo 94 que los primeros funcionarios judiciales de la Federación durarían dos años; los que fueran electos al terminar ese periodo durarían cuatro años, y a partir de 1923 serían inamovibles; la intención era depurar por dos veces al personal de la Administración de Justicia antes de establecer los cargos inamovibles. Pero esta intención del Constituyente, en vez de ser respetada por la Cámara de Diputados y por el Congreso respectivamente, organismos a los que correspondía hacer la designación, fue aprovechada para hacer nuevas designaciones, en lugar de procurar la selección de los funcionarios en ejercicio, adulterándose la intención del Constituyente.

En los años veinte se llevó a cabo el Segundo Congreso Jurídico Nacional en donde fue votado favorablemente el tema de la inamovilidad, al grado de que con los estudios realizados por abogados mexicanos se llegó a la reforma constitucional del 20 de agosto de 1928 que estableció la inamovilidad judicial, salvo que los jueces

observaran mala conducta, o previo el juicio de responsabilidad; sistema que subsistió hasta 1934. Este sistema fue substituido por otro texto que limitaba la duración del encargo a un periodo de seis años, para el fuero común, volviendo a implantarse la inamovilidad, hasta que Miguel Alemán le puso término.

Había quienes señalaban, como es el caso de Castillo Larrañaga, que la inamovilidad judicial debía considerarse desde los jueces menores hasta los superiores, refiriéndose desde luego a los Ministros. Sin embargo, considero que no debió de pensarse así y que el principio de inamovilidad sería con desacierto para el caso de que aquellos jueces que fueran elegidos no cumplieran o no se preocuparan por desempeñar su función, sabedores del carácter permanente de su puesto. Fernández del Castillo, sostenía que la inamovilidad por sí sola no podía resolver el problema de la administración de justicia, ya que el problema se iniciaba con el nombramiento de los funcionarios.

A finales de 1994 en el último párrafo del artículo 94 de nuestra Carta Magna, se contemplaba aún en la inamovilidad al señalar que: *Los ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución*. Sin embargo, la inamovilidad dentro del Poder Judicial desapareció, el 31 de diciembre de 1994 con las reformas al referido numeral que vinieron a cambiar radicalmente lo que había sido tradicional al interior de Poder Judicial, específicamente en las condiciones laborales de los Ministros de la SCJN, al establecerse en los dos últimos párrafos de dicho precepto que: *Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro*.

Ninguna persona que haya sido Ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

Para entender cómo un Ministro de la SCJN puede ser removido de su encargo antes de que cumpla los quince años para los que fue designado, el Título Cuarto de nuestra Carta Magna, denominado *De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado*, determina que son considerados como servidores públicos los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, incluyendo a los del Instituto Federal Electoral.

El Presidente de la República sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común; a los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia Locales y miembros de los Consejos de Judicaturas Locales, serán responsables por violación a la Constitución Federal, leyes federales y por manejo indebido de fondos y recursos federales. Las constituciones de cada Estado determinarán lo conducente sobre la materia.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán sujetos de juicio político, al igual que senadores y diputados del Congreso de la Unión, se suman a este tipo de sanciones o procedimiento, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados de la Asamblea del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Las sanciones consisten en la destitución del servicio público e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el

servicio público. Para la aplicación de estas sanciones las acusaciones serán hechas por la Cámara de Diputados ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de miembros presentes de la Cámara Baja, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpaado.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece:

“Artículo 6. Son trabajadores de base:

Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello serán inamovibles.

*Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente”.*⁷⁸

“Artículo 46. Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

I. Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o la vida de las personas, en los términos que señalen los reglamentos de trabajo aplicables a la dependencia respectiva;

II. Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación,

III. Por muerte del trabajador;

IV. Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;

V. Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

*a) Cuando el trabajador...”*⁷⁹

⁷⁸ BOTAS HERNÁNDEZ, Andrés. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, octava ed., Ediciones Luciana, México 2003, p. 5.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 14-15.

Cabe señalar que la Constitución Federal y la Ley de la CNDH, no contemplan la inamovilidad del titular de dicho Organismo Público, ambas legislaciones establecen que la duración en su encargo será de cinco años, y podrá ser reelecto por una sola vez, y su remoción se hará en términos del título cuarto de la propia Constitución.

4.1.3.2. Local

En ningún ordenamiento constitucional o ley reglamentaria de los 30 estados de la República y del Distrito Federal se contempla la figura de la inamovilidad de algún titular de estos organismos, con excepción de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, que en el artículo 76 Bis, penúltimo párrafo establece la inamovilidad del Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de dicha Entidad Federativa.

4.1.4. Jurisprudencia

Existen varios registros de tesis jurisprudenciales que nos hablan acerca de la inamovilidad, la mayoría se refiere a la inamovilidad judicial como principio de seguridad o estabilidad de los magistrados de los poderes judiciales, pero ninguna que se refiere a la inamovilidad de los funcionarios de alto rango.

La SCJN ha establecido algunos criterios interpretando la Fracción III del artículo 116 de la Carta Magna al señalar.

“1. La Constitución Federal establece un marco de actuación al que deben sujetarse los congresos como los ejecutivos de los estados, en cuanto al nombramiento y permanencia en el cargo de los Magistrados de los tribunales supremos de justicia o tribunales superiores de justicia;

2. se debe salvaguardar la independencia de los poderes judiciales de los estados.

3. una de las características que se debe respetar para lograr esa independencia es la inamovilidad de los magistrados;

4. la regla específica sobre esa inamovilidad supone el cumplimiento de esos dos requisitos... El primero conforme al quinto párrafo de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal, consiste en que los magistrados deben durar en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las constituciones locales ... El segundo consiste en que la inamovilidad se alcanza cuando, cumpliéndose el requisito anterior, los magistrados, según lo establece el texto constitucional, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las constituciones y leyes de responsabilidades de los servidores públicos de los estados." ...⁸⁰

Otra tesis de la SCJN determina que la inamovilidad judicial, como principio de seguridad o estabilidad en el ejercicio del cargo de magistrados de los poderes judiciales locales, consagrada en el artículo 116, fracción III de la Constitución General, se obtiene cuando se han satisfecho dos condiciones: "... a) el ejercicio del cargo durante el tiempo señalado en la constitución local respectiva, y b) la ratificación en el cargo, que supone que el dictámen de evaluación en la función arrojó como conclusión que se trata de la persona idónea para desempeñarlo." ...⁸¹ En esta misma tesis se señala que la inamovilidad constituye no sólo un derecho del funcionario, ya que no tiene como objetivo su protección, sino garantizar a la sociedad que ésta cuente con Magistrados independientes y de excelencia que hagan efectivos los principios de justicia, garantía constitucional que no debe ponerse en tela de juicio bajo el argumento del beneficio de los funcionarios sin la excelencia y diligencia necesarios.

Por cuanto a la inamovilidad de los trabajadores al servicio del Estado, la SCJN ha establecido el criterio de que, "Si en el juicio laboral se acreditó que la actora fue contratada con el carácter de "provisional" y contaba con una antigüedad menor de seis meses, es correcta la absolución decretada por la Sala del cumplimiento del nombramiento y reinstalación reclamados, dado que aquélla no era inamovible y; por ello, el titular demandado tenía facultades para removerla libremente; pues al disponer el artículo 6 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado lo siguiente:

⁸⁰ Tesis Jurisprudencial 107/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, octubre de 2000, p. 30

⁸¹ *Ibidem*, p. 8

“Son trabajadores de base: los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente.” Debe estimarse que la inamovilidad a que se refiere el citado precepto la adquieren los trabajadores cuando después de otorgárseles la base han laborado más de seis meses sin nota desfavorable en su expediente.⁸²

Como puede observarse en las tres tesis jurisprudenciales de la SCJN, para alcanzar la inamovilidad de los Magistrados de los poderes judiciales de los estados, deben reunirse ciertos requisitos, primero que se cumpla el término señalado en las constituciones locales, y segundo, acreditar la evaluación de su función para que sea considerado como la persona idónea en el cargo.

En el caso de la inamovilidad del Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, establecida en el artículo 76 Bis de la Constitución Política de dicho Estado, no obstante que en el artículo 13 de la Ley de la mencionada Comisión se determine que: El cargo de Presidente de la Comisión será remunerado y tendrá un nivel equivalente al de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, por todo lo que hace a sus percepciones y prestaciones, ... es evidente que la inamovilidad del mismo no pasó por los filtros o criterios que la SCJN ha establecido para los magistrados de las Entidades Federativas, destacando por su relevancia, las evaluaciones a las que son sometidos los magistrados y el dictamen para saber si son o no idóneos para continuar en el cargo, lo que trae como consecuencia su inamovilidad, situaciones que no están previstas para otorgarle la inamovilidad al Presidente de la referida Comisión, que en todo caso corresponde al Congreso Local y la sociedad civil a través de las diferentes organizaciones sociales en sus múltiples sectores, es decir, de derechos humanos, profesionistas, periodistas, investigadores, etcétera realizar la evaluación de su desempeño.

⁸² Suprema Corte de Justicia de La Nación, Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XIV, agosto de 1994, p. 673.

4.2. La jubilación en el Sistema Jurídico Mexicano

La jubilación tiene como finalidad evitar alteraciones en la economía familiar del trabajador, además de proteger la inevitable contingencia de la vejez y la invalidez, cuyas características en común son la pérdida de la capacidad de ganancia, lo que significa que aun cuando exista una poca de capacidad remanente, ésta es insuficiente para seguir obteniendo los medios que permitan al trabajador y su familia continuar subsistiendo con la misma dignidad en todos los órdenes de vida alcanzado cuando se tenía el mismo potencial de trabajo.

Quizá para muchos la jubilación sea considerada como un beneficio, lo que la hace aparecer como una dádiva, como una gracia o como un regalo, cuando en realidad es un derecho ganado a pulso por los años de trabajo que la ley fija al llegar a determinada edad.

La jubilación en su expresión económica, genera un haber, un monto o una prestación, que debe ajustarse a la finalidad del derecho, para que el trabajador y su familia mantengan el nivel de vida que alcanzó cuando era un trabajador activo. Así, el artículo 123, fracción XI del apartado B de nuestra Carta Magna contempla a la jubilación como un derecho social de los trabajadores.

La jubilación. Es el "Acto administrativo en virtud del cual un funcionario o empleado público pasa del servicio activo a la situación de jubilado, con derecho a una pensión vitalicia. // Pensión que percibe un funcionario o empleado jubilado..."⁸³

Para los trabajadores al servicio del Estado, la pensión se encuentra regulada en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, y puede darse de dos formas: jubilación por edad y tiempo de servicios o cesantía en edad avanzada; en ambas, el trabajador obtiene una pensión económica.

⁸³ DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, ob. cit., p. 335.

La pensión por jubilación, de acuerdo con el artículo 60 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, se otorga a los trabajadores que tienen 28 o más años de servicios e igual tiempo de cotización al Instituto, independientemente de su edad.

Para que el trabajador se pueda jubilar por edad y tiempo de servicios y pueda obtener una pensión, tiene que haber cumplido 55 años y un mínimo de 15 años de servicio e igual tiempo de cotización al Instituto; su porcentaje se determinará con base en los años trabajados y cotizados, conforme al artículo 61 de la mencionada Ley.

Cuando los trabajadores son de empresas particulares, estas mismas prestaciones se encuentran reguladas en el Capítulo VI de Ley del Seguro Social.

4.3. Análisis Jurídico del Penúltimo Párrafo del Artículo 76 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero

La reforma al artículo 102 de la Constitución Federal, mediante la cual se adicionó el apartado B que ordena a las legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecer organismos de protección de los Derechos Humanos que se consagran en nuestro orden jurídico mexicano, obligó a que los Congresos de todas las Entidades Federativas adecuaran sus ordenamientos constitucionales y leyes secundarias. En cumplimiento de ese mandato el Gobernador del Estado de Guerrero presentó al Congreso Local la iniciativa de reforma a la Constitución Política de aquel Estado, en la que propuso la creación o existencia de una Comisión de Derechos Humanos dentro del Poder Ejecutivo, cuya finalidad era la protección y defensa de los Derechos Humanos.

Después de que el Congreso Local analizó la propuesta que el Ejecutivo del Estado le había enviado, aprobó el artículo 76 Bis de dicha Constitución, que establece.

Artículo 76 Bis: Existirá una Comisión de Derechos Humanos dentro del Poder Ejecutivo para la defensa y promoción de las garantías constitucionales, vinculada

directamente a su Titular. Una agencia del Ministerio Público estará radicada a esa Comisión, quien conocerá de toda violación a los Derechos Humanos que se presuma cometan servidores públicos locales.

La Ley que cree y organice la Comisión garantizará su autonomía técnica; establecerá el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas, regirá la prevención y castigo de la tortura cuando presuntamente sean responsables los servidores a los que se refiere el párrafo anterior; definirá las prioridades para la protección de los Derechos Humanos entrándose de indígenas; internos en centros de readaptación social; menores de edad y mujeres de extrema ignorancia o pobreza; e incapaces; y reglamentará el recurso extraordinario de exhibición de personas.

Este cuerpo podrá comunicarse con el Organismo Federal que conozca de la defensa y promoción de los Derechos Humanos, para actuar coordinadamente en sus respectivos ámbitos de competencia.

El Presidente de la Comisión será nombrado por el Poder Ejecutivo, pero ese nombramiento deberá ser aprobado por el Congreso. El Presidente será inamovible hasta su jubilación, y sólo podrá ser removido conforme al régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

El Presidente presentará anualmente al Congreso un informe sobre las actividades de la Comisión y, al efecto podrá comparecer ante el mismo.

Este estudio esté enfocado a analizar el penúltimo párrafo del artículo mencionado, sin embargo, considero importante comentar que el contenido del primer párrafo de dicho numeral es un contenido ya viejo, pasado de moda, poco congruente a los principios de todo gobierno que se precie de ser democrático y no actualizado a la realidad democrática. El objetivo de reforma era establecer un organismo estatal protector de los Derechos Humanos que ampara nuestro orden jurídico mexicano, para estar acorde con lo establecido en el apartado B del artículo 102 de la Constitución

Federal. Sin embargo, el hecho de que la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero esté integrada al Poder Ejecutivo y sobre todo vinculada a su titular, trae consigo la falta de credibilidad en su actuación y la falta de autonomía en sus decisiones.

La presencia de un Agente del Ministerio Público en dicha Comisión, para conocer de las violaciones a los derechos humanos cometidas por servidores públicos, si bien, esta figura es novedosa dentro del Sistema de Protección No Jurisdiccional de los Derechos Humanos, también es cierto que con ello estamos ante una dualidad de investigaciones, cuando esta posibilidad es optativa para el quejoso. Aquí pareciera que existe obligatoriedad del quejoso para denunciar penalmente una vez que éste ha presentado su queja ante el organismo de derechos humanos, porque al tener al Ministerio Público en las oficinas de la Comisión, entendemos que el quejoso tiene que pasar ante él para presentar su denuncia penal, lo que hace que pasemos de la protección no jurisdiccional a la protección jurisdiccional, cuando debiera tomarse en cuenta el tipo y gravedad del delito.

El hecho de que el titular de la Comisión sea nombrado por el Gobernador del Estado, reafirma la dependencia que dicho comisionado tiene respecto de ese poder, ya que su designación se encuadra dentro de la facultad que le confiere la fracción IX del artículo 74 de la Constitución local al señalar que dentro de las atribuciones del Gobernador se encuentran la de *“nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados del Poder Ejecutivo, cuyo nombramiento o causa de remoción no estén determinados en otra forma por esta Constitución o por las leyes correspondientes”*.

Aunque la Constitución del Estado establezca que el nombramiento debe ser aprobado por el Congreso, esto no garantiza su independencia y su autonomía, requisitos fundamentales para cualquier *Ombudsman*. Se puede pensar que la aprobación del nombramiento en el Congreso haya estado manipulada por el propio Ejecutivo Estatal, que pudo haber influido en tal designación y aprobación, hecha por cierto en 1990, año en que la situación política del Estado estaba, políticamente

hablando, en manos de unos cuantos, lo que pone en entredicho la casi nula pluralidad partidista del Congreso del Estado.

El punto medular es que el Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de dicho Estado sea *inamovible* hasta su jubilación, y que sólo pueda ser removido conforme al régimen de responsabilidades de los servidores públicos. Me parece que esta determinación fue un desacierto del Congreso. Jurídicamente no hay sustento para que un funcionario de este nivel pueda ser inamovible; doctrinalmente un *funcionario* supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, lo que crea una relación externa que da al titular, en este caso al titular de la Comisión, un carácter representativo; a diferencia de un *empleado* que sí supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública. En otras palabras, el funcionario, es la persona que desempeña una actividad pública, que está comprendida en los cuadros del personal de la administración, pero que además tiene como característica la responsabilidad pública, y por ello está sujeto a la opinión del pueblo, en donde la sociedad espera que su actividad sea desarrollada con eficacia y legalidad. El empleado tiene una relación interna y burocrática con la dependencia a la que pertenece, aunque tenga responsabilidad pública, ésta sólo es al interior de la administración. Tampoco podemos ubicar al comisionado dentro del rubro de servidor público, porque este carácter sólo se da a las personas físicas que son electas por la vía popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Distrito Federal.

"Todos sabemos que existen tres sistemas para la designación del *Ombudsman*, ya sea que ésta la realice el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo o ambos.

En principio, un sistema no es mejor que el otro, siempre y cuando se respeten ciertos aspectos: que el designado sea una persona idónea, que su nombramiento no sea consecuencia de una negociación política y que realmente el sistema le asegure su autonomía funcional, porque ninguno de esos dos poderes le puede dar instrucciones específicas".⁸⁴

⁸⁴ CARPIZO, Jorge. *Derechos Humanos y Ombudsman*. tercera ed., Ed. Porrúa, México 2003, p. 49.

En este caso el nombramiento ha sido por ambos poderes, aunque en mi opinión no fue la mejor opción, dado que la integración del Congreso del Estado que aprobó la propuesta, en ese momento tenía la mayoría priista, en consecuencia tenía el control que le facilitaba al Ejecutivo que su propuesta no fuera desechada, este aspecto sin duda debilita la autoridad moral del *Ombudsman*, pero lo más grave es que a más de catorce años, ni el Ejecutivo, ni el Legislativo hayan hecho intentos por actualizar su Constitución Política, no obstante que los Organismos No Gubernamentales de aquella Entidad manifiesten y se manifiesten en contra de la inamovilidad del Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero.

La inamovilidad para este tipo de cargos es inoperante y con mucha más razón si es indefinida; la designación debe hacerse por periodos considerables de un máximo de ocho años, y en este caso la inamovilidad estaría condicionada al cumplimiento del periodo, incluyendo la reelección por una sola vez, para los cuales es designada la persona, pudiendo ser destituido mediante el sistema de responsabilidades que se aplica a los Magistrados.

En un sistema democrático siempre será saludable una renovación en los cargos, tanto para las Instituciones como para las personas, contrario a esto las personas envejecen y de paso también envejecen los sistemas y las propias Instituciones, lo que ocasiona una falta de credibilidad en sus actuaciones.

El otro aspecto que se contempla en el penúltimo párrafo del artículo 76 Bis de la Constitución Política del Estado de Guerrero es la jubilación como otra de las condiciones para que el Presidente de la Comisión pueda separarse de su cargo. En nuestro país la jubilación es un derecho que está consagrado en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado y en la Ley del Seguro Social, no obstante que establecen los términos y plazos para lograrla, no se establece la obligatoriedad para que una vez cumplidos esos plazos y términos o requisitos se dé automáticamente, lo que significa que puede llegar a tener más de setenta u ochenta años y se puede continuar en el cargo o empleo, aunado a que por estar acostumbrado a vivir decorosamente no se solicita la jubilación, estas podrían ser

las causas o razonamientos que se pudieran estar dando con el titular de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero.

4.3.1. Iniciativa

La obligatoriedad plasmada en el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que en las entidades federativas se establezcan organismos de protección de los derechos humanos que ampara nuestro orden jurídico mexicano, hizo que el entonces Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guerrero, licenciado José Francisco Ruiz Massieu, con fecha 13 de septiembre de 1990 presentara al H. Congreso de aquel Estado, por conducto del Secretario General de Gobierno, la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

En la exposición de motivos se refirió a los avances legislativos logrados por iniciativa del Ejecutivo y del Congreso del Estado, destacó la creación de organismos que han beneficiado a la sociedad, como la Procuraduría Social de la Montaña, la Secretaría de la Mujer, el Servicio de Defensoría de Oficio y el Visitador General para el caso de los centros de readaptación social y el Instituto para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social. Consideró de gran importancia la implementación de programas para la promoción y defensa de los derechos humanos, resaltó la conveniencia de establecer una comisión que tuviera a su cargo la defensa de los derechos humanos cuando se quebranten por servidores públicos locales.

Se propuso que la ley que instituya a la Comisión defina el procedimiento en materia de desaparición forzada o involuntaria de personas, cuando se presuma que fue causada por agentes gubernamentales, con la finalidad de fincar responsabilidades en caso de comprobarse los actos ilícitos, y reglamentar un recurso extraordinario de exhibición de personas con la finalidad de evitar las detenciones ilegales o que excedan de los plazos señalados constitucionalmente. La Comisión debía coordinarse con la CNDH, tomando en cuenta sus respectivas competencias.

En la iniciativa se propuso reformar el artículo 76 y adicionar el 76 Bis en el cual no se contemplaba la inamovilidad del Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de dicho Estado.

4.3.2. Dictámen

La iniciativa de reforma fue turnada para dictamen a la Comisión de Estudios Constitucionales del Congreso, la que consideró algunas propuestas de la fracción priísta consistentes en que el Presidente de la Comisión sería nombrado por el Poder Ejecutivo, nombramiento que debería ser aprobado por el Congreso, que dicho presidente será inamovible hasta su jubilación y sólo puede ser removido conforme al régimen de responsabilidades de los servidores públicos. Finalmente el dictamen fue presentado Congreso Local quien a su vez lo aprobó con 29 votos a favor y una abstención y emitió el decreto de reformas y adiciones a la Constitución de dicho Estado, publicándose en el *Periódico Oficial* el 22 de septiembre de 1990 cuyo texto quedó en los términos que se ha mencionado en puntos anteriores.

Con fecha 26 de septiembre de 1990 el Secretario General de Gobierno, turna para sus efectos constitucionales al Congreso el nombramiento de Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, hecho por el Gobernador del Estado, que recayó en favor del C. Juan Alarcón Hernández, de conformidad con el artículo 76 Bis de la Constitución local.

4.3.3. Debate Legislativo

En la sesión extraordinaria del 19 de septiembre de 1990, celebrada por la Quincuagésima Tercera Legislatura a la que asistieron treinta diputados de los treinta y seis que la integraban, la fracción priísta reiteró su propuesta de modificaciones al artículo 76 Bis constitucional. En realidad no hubo debate, el PRI sostuvo que el Presidente de la Comisión fuera nombrado por el Poder Ejecutivo, pero ese nombramiento debería ser aprobado por el Congreso, además, que dicho presidente

fuera, como lo es, inamovible hasta su jubilación y que sólo puede ser removido conforme al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, además de que dicho funcionario debía presentar anualmente al Congreso un informe sobre las actividades de la Comisión, debiendo comparecer para ello ante el mismo. La fracción perredista al ver la propuesta del PRI, solicitó, sin que ello tuviera aceptación, que se devolviera a Comisión para ser consensuada. El acta de sesión señala que otros diputados virtieron sus puntos de vista en relación con el dictamen, pero que una vez que éste fue lo suficientemente discutido fue aprobado por todas las fracciones de los diferentes partidos.

Como podemos observar, la inamovilidad del actual titular del organismo protector de los derechos humanos en el Estado de Guerrero se la debemos a la fracción priísta, que contaba con 25 diputaciones de las treinta y seis que integraban la LIII Legislatura, lo que por lógica matemática, de no haberse aprobado por unanimidad, se aprobaría por mayoría de votos.

4.4. Ley que crea a la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero y Establece el Procedimiento en Materia de Desaparición Involuntaria de Personas.

La base Constitucional que creaba a la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado estaba dada, sin embargo, faltaba su reglamentación, así el Ejecutivo del Estado presentó al Congreso una segunda iniciativa referente a la expedición de una Ley que creara a la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos; el procedimiento en materia de desaparición forzada o involuntaria de personas y el recurso extraordinario de exhibición de personas. La iniciativa fue presentada al H. Congreso Local y la exposición de motivos señalaba que "los derechos humanos, consagrados como garantías constitucionales, son fruto de un proceso histórico universal, que ha tenido acogida en México desde los albores del siglo pasado, y se orientan a la colocación de las condiciones que permitan que los hombres desarrollen sus potencialidades y disfruten su libertad en sociedad. Así, la Carta Magna, la

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa, la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la correspondiente a los Estados americanos, son hitos de ese proceso normativo. En México se inició el proceso correlativo con los Sentimientos de la Nación en Chilpancingo con la Constitución de 1857, que consagra un generoso catálogo de garantías individuales, que se enriquece finalmente con la Constitución de Querétaro y sus sucesivas enmiendas".⁸⁵

Se menciona en dicha iniciativa que "el Poder Ejecutivo se ha inclinado por el impulso a la enmienda constitucional y a esta iniciativa, porque considera que en el caso de Guerrero, por rezagos de orden institucional, y por las condiciones de retraso socioeconómico y cultural, es indispensable que la Comisión esté bien fincada en la Constitución Política, y reglamentada cabalmente por un ordenamiento expedido por el H. Congreso, para así disponer de la fuerza que proveen los dos poderes constitucionales".⁸⁶

La iniciativa se compone de seis títulos y un régimen transitorio, se propuso que la ley que creara a la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos, fuera obligatoria en cuanto a su observancia, para todas las autoridades estatales y municipales guerrerenses, el desacato de la misma traería como consecuencia la aplicación del régimen de responsabilidades de los servidores públicos y el fincamiento de responsabilidad a los particulares. Establecía la posibilidad de que la Comisión pudiera celebrar convenios o establecer mecanismos de cooperación con la CNDH, con las autoridades federales y con las de otros estados.

En la misma exposición de motivos se establece que la Comisión es un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y operativa, de tal manera que aunque encuadrada en el Poder Ejecutivo, no quedara sometida al poder de mando de éste.

⁸⁵ Cuadernos Guerrerenses de Derechos Humanos, núm. 22, Ed. Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, México, p. 17.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 19.

Se menciona que ello era una verdadera innovación que permitía garantizar la ejecución de la Comisión, así como su libertad funcional y su estabilidad, actualmente no podemos considerarlo como tal, ya que esa autonomía no se ajusta a una realidad democrática, porque se encuentra encajonada en el ámbito del Poder Ejecutivo, consecuentemente deja de ser creíble esa autonomía que la sociedad civil considera de facto.

Se consideró adecuado que la Comisión estuviera estructurada por un órgano colegiado llamado Consejo Técnico con carácter consultivo, un Presidente, un Secretario Técnico, un Visitador General y un Comité para intervenir en el procedimiento de desaparición involuntaria de personas. Estos funcionarios deberán ser miembros de una magistratura profesional y autónoma con facultades de carácter técnico y operativo que garanticen el cabal ejercicio de las facultades legales de la Comisión; en tanto que el Consejo y el Comité estarán integrados por ciudadanos independientes, que aseguren una sana pluralidad y que con ello se afiance su independencia que les permita lograr su cometido

En uno de los puntos de la exposición de motivos señala: "es de subrayar varias innovaciones al principio de división de poderes, orientadas a la imparcialidad y estabilidad del Presidente de la Comisión: debe ser un funcionario que reúna las cualidades que se requieren para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia, lo que revela ya su jerarquía; debe ser designado por el Titular del Poder Ejecutivo, y para sustraerlo del influjo de los cambios gubernativos, debe durar 6 años. No escapará a la Legislatura que con esta iniciativa que propone el Poder Ejecutivo, éste mismo está proponiendo la limitación a sus potestades de designación y mando".⁸⁷

La integración del Consejo Técnico será plural, para ello debía estar integrado por un representante de los medios de comunicación, es decir, un comunicador colectivo puesto que los medios masivos de difusión son una expresión de la sociedad plural y pueden ser instrumentos eficaces para la protección y promoción de los derechos

⁸⁷ Ibidem, p. 20.

humanos; también se priorizaba que dentro de este Consejo estuviera integrada una mujer, ya que en los programas del gobernador se contemplaba la participación social de la mujer; un abogado, por considerar que la protección de los derechos humanos es un asunto jurídico fundamental; y ciudadanos que sin ser representantes de los partidos políticos, para evitar así la politización, pueden pertenecer a esa entidad de interés público, dando cabida a que pertenezcan a un partido político, pero que no todos lo sean de un solo partido. Debe considerarse en esa integración al Director del Instituto de Mejoramiento Judicial, aunque es un funcionario judicial, no tiene funciones jurisdiccionales y por ende no se afecta la autonomía del Poder Judicial.

En cuanto a su función, Este Organismo se equipara al *Ombudsman* escandinavo, ya que sus funciones son de institución tutelar, de recomendaciones y de denuncias ante autoridades administrativas y judiciales y de manera especial ante el Ministerio Público cuando se realizan actos delictivos.

Se establecen dos cambios de trascendencia, uno en el capítulo penal, que propone ilícitos en materia de tortura, afectación de garantías individuales o de desacato a los requerimientos de la Comisión; y un segundo cambio es el recurso extraordinario de exhibición de personas, que aunque ya en el siglo pasado se había implantado como *habeas corpus*, ahora se encamina a que cualquier persona lo plantee ante un juez de primera instancia para que otra persona pueda recuperar su libertad si fue detenido ilícitamente, y de manera inmediata, sin prejuzgar su responsabilidad penal o administrativa.

El procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas es una enmienda al sistema jurídico que no tiene precedente en nuestra legislación mexicana, cuyo propósito es dar una vía procesal a aquellos que de buena fe o aun con mala intención, sea por razones de justicia o por mero reclamo político, expresen que una persona ha desaparecido en contra de su voluntad. En este caso la iniciativa propone que, al denunciarse, debe conocer de ella un Comité especializado de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos, presidido por el Visitador General, tres ciudadanos

de reconocido prestigio, que no sean servidores públicos, cuyo objetivo será darle mayor transparencia a sus acciones en el procedimiento.

En la misma exposición de motivos, la Ley concede a la Comisión prioridad en cuanto a la protección de indígenas, incapaces, menores de edad, internos en centros de reclusión y a mujeres de extrema pobreza o ignorancia. En cuanto al procedimiento extraordinario, consistente en la exhibición de personas –figura que no se contempla en nuestro sistema jurídico– se estimó de gran importancia incorporarlo al régimen legal en materia de defensa de los derechos humanos.

Se estimó igualmente importante incluir disposiciones especiales en relación a la vigilancia de las corporaciones policiacas, que podrá realizar la Comisión con el fin de combatir la delincuencia a través de un cuerpo policiaco digno y respetuoso y además preparado para el desempeño de sus funciones.

La iniciativa de Ley fue aprobada por el Congreso el 25 de septiembre de 1990, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 26 del mismo mes y año, e iniciada su vigencia el día 27 sólo por lo que se refiere a la creación de la Comisión, ya que según el artículo 3º transitorio, las disposiciones relativas al recurso extraordinario de exhibición de personas entraría en vigor el 1º de enero de 1991.

ANÁLISIS DE LA LEY QUE CREA A LA CODDEHUM

La Ley de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, en el Título Único del Título Primero contiene tres disposiciones generales que determinan su carácter de orden público, interés social y observancia general en el Estado de Guerrero.

Es considerada reglamentaria de la Constitución Política del Estado, en materia de promoción y defensa de los derechos humanos en su territorio, cuando la violación se atribuya a servidores públicos del estado o de los ayuntamientos. Establece el

procedimiento a seguir en los casos de denuncia por desaparición involuntaria de personas atribuida a servidores públicos en el Estado así como el recurso extraordinario de exhibición de personas e incluye disposiciones relativas a la vigilancia de las corporaciones policíacas.

Obliga a todas las dependencias del Poder Ejecutivo local y del Poder Judicial del Estado así como a los ayuntamientos a colaborar en la aplicación de las disposiciones de la Ley, bajo pena de responsabilidad para los servidores públicos y sanción a los particulares.

El Título Segundo se compone de cinco capítulos, habla de las características, atribuciones y organización de la Comisión y del procedimiento a seguir en ésta. Se le atribuyen las características de ser un organismo con carácter de autoridad, personalidad jurídica y patrimonio propio; autónomo desde el punto de vista técnico y operativo, destaca que a pesar de tener relación directa del Ejecutivo, no esta sometida a su mando.

En relación con su objeto, se crea para proponer la política estatal en materia de derechos humanos, coordinada con la política nacional en la misma materia, para crear instrumentos que salvaguarden la defensa de los derechos humanos de las personas que se encuentren en territorio guerrerense.

El artículo 6 de la Ley, determina que la Comisión celebrará convenios de coordinación con:

- I. Secretaría de Desarrollo Económico y Trabajo,
- II. Secretaría de Desarrollo Social;
- III. Secretaría de la Mujer,
- IV. Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero;
- V. Procuraduría Social de la Montaña y de Asuntos Indígenas,
- VI. Comisión Estatal de Seguridad Pública;
- VII. Servicio de la Defensoría de Oficio;

- VIII. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia;
- IX. Dirección General de Readaptación Social del Estado;
- X. Ayuntamiento en materia de centros de arresto, y
- XI. Ayuntamientos en materia de policía preventiva.

Tiene como atribuciones las siguientes:

Artículo 7º. La Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero será autoridad responsable en el ámbito local, y vigilará la observancia de las normas que consagran los derechos humanos, contenidos como garantías individuales, en la Constitución General de la República, en la Constitución Política del Estado, teniendo las siguientes atribuciones:

- I. Proponer al Poder Ejecutivo la adecuación de la política estatal a la nacional en materia de defensa de los derechos humanos;
- II. Promover el disfrute de los derechos humanos en el estado;
- III. Proponer al Ejecutivo estatal los instrumentos jurídicos, administrativos, sociales, educativos, culturales o de naturaleza análoga, que tengan por propósito promover, prevenir y salvaguardar en el estado los derechos humanos;
- IV. Diseñar y establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de su política y programas;
- V. Elaborar y Ejecutar los programa de atención y seguimiento a las demandas en materia de derechos humanos;
- VI. Prestar apoyo y asesoría técnica, cuando así lo solicite o se estime conveniente, a las demás autoridades estatales, y a las municipales en materia de promoción y defensa de los derechos humanos;
- VII. Establecer relación técnica y operativa, con las autoridades federales que cuenten con delegaciones en el estado o que actúen en él;
- VIII. Proveer la comunicación permanente con las organizaciones no gubernamentales en materia de derechos humanos;

- IX. Proponer modificaciones al sistema jurídico estatal, en materia de promoción y defensa de los derechos humanos;
- X. Representar al Gobierno estatal ante los organismos estatales y los nacionales, en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los derechos humanos, y
- XI. Las demás que le sean conferidas por el ejecutivo estatal o por otras disposiciones legales, afines a las anteriores.

A pesar de que la Comisión debe cumplir en términos generales, con la protección y defensa de los derechos humanos de la población, el artículo 8 establece ciertas prioridades; toma en cuenta la situación de la persona o personas que sufren violación a sus derechos, y contiene cuatro criterios considerando de mayor importancia los siguientes casos:

- I. Violaciones administrativas, vicios a los procedimientos, y delitos que afecten los derechos humanos de una persona, y que sean cometidos por miembros del Poder Judicial del estado, del Ministerio Público, de la Policía Judicial, de las Policías Preventivas estatales, o por los integrantes del Sistema Penitenciario estatal;
- II. Violaciones a los derechos humanos, cuando se pongan en peligro la vida, la libertad, el patrimonio, la familia, o cualquier otro bien de similar jerarquía, con especial atención a mujeres indígenas o mujeres de extrema ignorancia y pobreza;
- III. Violación a los derechos humanos cuando el sujeto pasivo sea un menor de edad o incapaz, siempre que se encuentre en peligro su vida, libertad, seguridad o patrimonio, y
- IV. Violación a los derechos humanos de los internos en Centros de Readaptación Social del estado, fundamentalmente cuando se trate de sus garantías procesales, de su vida o salud física o mental.

El Capítulo Tercero se refiere a la organización de la Comisión, que de acuerdo con el artículo 10 de la Ley, se integra por cinco órganos: un Consejo Técnico; un Presidente; un Secretario Técnico; un Visitador General, y un Comité para la Investigación de Desaparición Involuntaria de Personas. Queda adscrita a la Comisión una Agencia del Ministerio Público especializada en materia de derechos humanos.

El artículo 11 de la Ley establece que el Consejo Técnico constituye la máxima autoridad de la Comisión en lo relativo a la planeación y evaluación, sólo podrá actuar conjuntamente y se integra de la forma siguiente:

- I. Un presidente, que también lo será de la Comisión, que en las votaciones tendrá voto de calidad;
- II. Los Consejeros Ciudadanos que designe el Ejecutivo, que desempeñen o pertenezca a alguna de las actividades siguientes:
 - a) Un periodista en ejercicio activo;
 - b) Un licenciado en Derecho, que ejerza libremente sus profesión, investigación o docencia de reconocido prestigio;
 - c) Una mujer, de preferencia miembro de alguna organización que se dedique a la promoción y defensa de los derechos humanos en el estado;
 - d) Un notario público;
 - e) Ciudadanos afiliados a partidos políticos, siempre que no pertenezcan todos a un solo partido; y que su actuación no quede sujeta a normas estatutarias de carácter disciplinario en cuanto a sus funciones como miembros del Consejo Técnico;
 - f) Un profesor miembro de alguna institución educativa del estado, y
 - g) Un médico miembro de alguna asociación civil del estado.
- III. El director del Instituto de Mejoramiento Judicial;
- IV. El secretario técnico de la Comisión, y
- V. Los servidores públicos que designe el Ejecutivo siempre que su desempeño en el Consejo no quede sujeto a su poder de mando.

Los miembros del Consejo durarán en su encargo seis años y sólo serán removidos por acuerdo del propio Consejo, por incumplimiento de sus responsabilidades. Su cargo será honorífico, de manera que no originará dispendio de naturaleza alguna, por lo tanto, no existirá relación laboral.

El artículo 12 de la Ley enumera las facultades de los miembros del Consejo:

- I. Asistir a las sesiones con voz y voto;
- II. Integrar los comités que determine el Consejo;
- III. Proponer al Consejo la obtención de informes, y opinar sobre los que presente el Presidente o el Visitador General, y
- IV. Desempeñar las tareas que el Consejo le señale.

El artículo 13 de la multicitada Ley señala que al Presidente de la Comisión se le reconoce una jerarquía igual a la de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del estado, y se le equipara a ellos en relación a sus percepciones y prestaciones, en virtud de que su cargo debe ser remunerado.

El presidente de la Comisión es nombrado por el Ejecutivo estatal, con aprobación del Congreso, teniendo el carácter de *inamovible hasta su jubilación*, puede ser removido conforme al régimen de responsabilidades de los servidores públicos del Estado. Se le concede plena libertad para expresar sus opiniones en cuanto se refiere al desempeño de su cargo, y por lo tanto la manifestación a través de sus recomendaciones, de tal manera que en este aspecto se le considera inviolable.

Se establecen como requisitos para ser Presidente de la Comisión: ser ciudadano guerrerense por nacimiento, con residencia efectiva en el estado de cinco años previo a su designación, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; no tener más de 65 años ni menos de 30 al momento de su designación; gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; y ser abogado titulado.

En el artículo 17 de la Ley se establece que el presidente de la Comisión será autoridad ejecutiva de la misma, con las siguientes facultades:

- Ejercer las atribuciones que la propia Ley le confiere a la Comisión, coordinándose con las demás autoridades competentes;
- Dirigir, planear y coordinar los trabajos de la Comisión y presidir el Consejo de la misma;
- Instrumentar, ejecutar y vigilar la aplicación estatal en la materia, y adecuar ésta a la política nacional en materia de defensa de los derechos humanos;
- Informar semestralmente al Ejecutivo del Estado y cada año al Congreso sobre el desempeño de la Comisión, y en general de la condición de los derechos humanos en la entidad;
- Solicitar, de acuerdo con las disposiciones aplicables, a cualquier autoridad estatal o municipal en la entidad, información sobre posibles violaciones a los derechos humanos que se requiera para el eficaz desempeño de sus funciones;
- Hacer las recomendaciones y, en su caso, las observaciones que resulten pertinentes a las autoridades administrativas del estado, así como a las municipales, sobre violaciones a los derechos humanos;
- Hacer recomendaciones a los integrantes del Poder Judicial del estado, sobre casos particulares, en los asuntos que se necesite atención personal a los agraviados, agilización de trámites o cualquier otra cosa, que no invada su esfera de competencia, ni su autonomía y que sólo pretenda dar noticia o prevenir sobre alguna cuestión que infrinja los derechos humanos,
- Ejercitar la facultad de excitativa de justicia ante el Poder Judicial del Estado, en casos de grave dilación;
- Iniciar ante las autoridades competentes, los procedimientos constitucionales y legales respectivos, por responsabilidades políticas o penales de servidores públicos que hubiesen incurrido en ellas, por violaciones de los derechos humanos en el territorio del estado, ajustándose a las disposiciones legales aplicables y previo informe al Ejecutivo Estatal,

- Promover la investigación de los actos de tortura denunciados por personas en las instancias de procuración y administración de justicia, así como de seguridad pública y ejecución de sanciones penales, coordinándose para tal efecto, con las autoridades y funcionarios competentes;
- Intervenir en las denuncias sobre desaparición involuntaria de personas que se imputen a la autoridad, en los términos de esta Ley;
- Proponer al Ejecutivo del estado la designación de los servidores públicos de la Comisión, cuando así proceda;
- Convocar a los miembros del Consejo, en los términos señalados en la Ley, de manera ordinaria, o cuando lo estime necesario;
- Administrar los recursos y bienes de la Comisión, en los términos de ley;
- Establecer relaciones con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con otras comisiones estatales similares y con los organismos no gubernamentales dedicados a la defensa de los derechos humanos;
- Comparecer anualmente al Congreso del estado para dar cuenta de las actividades de la Comisión e informar y explicar sobre el estado que guarda la administración de la misma, y
- Las demás que le sean conferidas por el Ejecutivo del estado u otras disposiciones legales que sean afines a las anteriores.

El Secretario Técnico de la Comisión es propuesto por el presidente de la misma y designado por el Ejecutivo del estado, cuyos requisitos para ocupar el cargo son los mismos que se establecen para los jueces de primera instancia en el estado enumerados en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Sus atribuciones son las mismas que las de un secretario del cuerpo colegiado, en los términos que se establezca en el reglamento que debe expedir el Consejo y realizará las acciones ejecutivas que le encomiende, de manera discrecional, el presidente de la Comisión.

El Visitador General de la Comisión, será designado en la misma forma que el Secretario Técnico, debiendo reunir los mismos requisitos. Sus atribuciones consisten en dar atención a las quejas que se presenten ante la Comisión, llevando a cabo la

investigación necesaria; la vigilancia de los establecimientos en que se encuentran los detenidos, procesados, sentenciados, las personas sujetas a arresto administrativo y los menores infractores, para lo cual las autoridades deberán darle todas las facilidades para el cumplimiento de su función.

En virtud de la labor de auxilio, que debe realizar el Visitador deberá dar cuenta de la realización de su cometido al Presidente de la Comisión de cualquier violación de los derechos humanos.

Para cumplir con los objetivos de la Comisión establecidos en la Ley, contempla en su Capítulo V el Procedimiento que se debe llevar a cabo ante ella, el cual permite que toda persona, habitante o visitante del estado que considere haber sufrido una violación a sus derechos humanos puede acudir o comparecer ante la Comisión para presentar la queja correspondiente, con el fin de que se realice la investigación del caso y determinar si efectivamente esa violación tuvo lugar.

La queja debe ser presentada por escrito y firmada por el interesado; en el caso de que el quejoso no supiere escribir, deberá ser auxiliado en la propia Comisión, o bien en el caso de que se trate de indígenas se les deberá proporcionar un intérprete. Una vez presentada la queja, deberá abrirse un expediente y se procederá a solicitar de la o de las autoridades presuntamente responsables, la contestación a la queja, informando en relación a los hechos contenidos en ella.

Es obligatorio para todas las autoridades estatales o municipales, proporcionar con toda oportunidad y veracidad la información solicitada por la Comisión, así como de enviar los documentos que les hayan sido requeridos. Si se tratara de autoridades de otra entidad federativa o, en su caso, de autoridades federales, se actuará en términos de los convenios de coordinación que la Comisión guerrerense hubiese celebrado con esas autoridades.

Cuando la queja ha sido contestada, se abre un término de pruebas que será variable de acuerdo a la gravedad del caso y a la mayor o menor dificultad para obtener las probanzas ofrecidas. Dichas pruebas pueden ser ofrecidas por el quejoso o solicitarlas de oficio por la propia Comisión, en la inteligencia de que se podrán llevar a cabo todas las indagaciones que sean necesarias con el fin de obtener el pleno conocimiento de la realidad de los hechos.

Concluido el término de prueba fijado por la Comisión, debe formularse la recomendación, la cual debe contener una relación de los hechos reclamados, así como de los informes de las autoridades y de los resultados obtenidos a través de las pruebas y de las investigaciones realizadas, y la conclusión en el sentido de si se cometió o no una violación a los derechos humanos, y desde luego qué autoridad la realizó. La recomendación se hará del conocimiento de la autoridad que hubiese cometido la violación, a fin de que, de ser posible, se resarza al perjudicado en sus derechos y, en caso de haberse cometido un delito, se presente la denuncia penal.

Las gestiones que se realicen ante la Comisión son gratuitas, deberán referirse a hechos u omisiones que atenten contra los derechos humanos, pero que se hayan realizado dentro del plazo de un año.

El Título Tercero de la Ley se refiere a la Desaparición Involuntaria de Personas, y para que intervenga la Comisión, el artículo 31 de la Ley establece como requisitos:

- I. Que se trate de una persona plenamente identificada y se demuestre que existió momentos previos a su desaparición;
- II. Que por circunstancias de los hechos, las costumbres y hábitos de la persona de que se trate, y el tiempo transcurrido en que no se tenga noticia de ésta, se haga presumible su desaparición involuntaria;
- III. Que la persona de que se trate, hubiere tenido su domicilio, aun de manera temporal, en el estado de Guerrero, y
- IV. Que la desaparición involuntaria se le atribuya a una autoridad local o agentes de la misma, no siendo atribuible a un hecho natural.

Las denuncias o quejas sobre desaparición involuntaria podrán ser presentadas por quienes hubieren tenido conocimiento de la existencia previa de la persona desaparecida, pero que además puedan presentar pruebas suficientes en términos de lo establecido en los Códigos Procesales tanto civiles como penales del estado.

Para conocer e investigar los hechos, la Comisión actuará a través del Comité para la Investigación de Desaparición Involuntaria de Personas que al efecto establezca, presidido por el Visitador General, tres miembros del Consejo invitados por el Presidente que no sean servidores públicos. A las sesiones se podrán convocar al Secretario General de Gobierno, al Procurador General de Justicia del Estado o a quienes estos designen para representarlos.

El Título IV de la Ley se refiere a la Vigilancia de las Corporaciones Policiales del Estado en donde se establece que todos los miembros de las corporaciones policiales del Estado, deberán reunir los requisitos que fijen las disposiciones aplicables para su ingreso y permanencia a la actividad policial. Deberán cumplir sus actividades con estricto apego a las normas constitucionales y legales vigentes y con respeto a las garantías individuales, debiendo ceñirse a los principios de eficiencia, honradez, lealtad y respeto absoluto a la dignidad e integridad de los individuos. Nadie puede ingresar a las corporaciones si cuenta con antecedentes penales.

Para vigilar a las corporaciones policiales del estado, la Ley le confiere ciertas facultades al Visitador General de la Comisión, entre ellas recomendar a las autoridades competentes de la materia, sobre su funcionamiento, ingreso de elementos y requisitos mínimos; realizar visitas para supervisar el cumplimiento de las normas y requisitos que rijan las corporaciones, desde el punto de vista de los derechos humanos; realizar proyectos de recomendación, que el Presidente de la Comisión hará llegar a la autoridad competente, relativo a su depuración y mejoramiento de las corporaciones; recibir y conocer de las quejas de la población en contra de las corporaciones policiales; denunciar ante el Secretario de Gobierno, Procurador General

de Justicia del Estado y los Ayuntamientos, los casos en donde se incorporen individuos con antecedentes penales para su cese y fincamiento de responsabilidades.

El Título V establece el Recurso Extraordinario de Exhibición de Persona, que entró en vigor el 1º de enero de 1991. Éste consiste en que cualquier individuo, incluso menor de edad, solicita al Juez de Primera Instancia del Fuero Común, que previa resolución, ordene a la autoridad local señalada como responsable de tener privada de la libertad a una persona, la exhiba o presente físicamente ante éste, debiendo justificar la responsable, la preservación de la vida y la salud física y mental de la misma.

En el Título VI llamada De los Delitos, señalar que comete el delito de tortura, cualquier servidor público del Estado que por sí, o valiéndose de terceros o en el ejercicio de sus funciones, infrinja intencionalmente a una persona dolores o sufrimientos graves o la coacción física o mental de manera grave, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de inducirla a un comportamiento determinado o de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que ha cometido o se le pretenda imputar. No se considerará tortura, las penalidades o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas o sean inherentes o incidentales a éstas. Establece como sanción para el que cometa delito de tortura de dos a ocho años de prisión y multa de doscientos a cuatrocientos días de salario, privación de su cargo e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, o comisión hasta por dos tantos del tiempo de duración de la pena impuesta.

4.5. Reglamento Interno de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero

A cuatro años de haberse publicado la Ley que crea a la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, el 20 de septiembre de 1994 se publica en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado su Reglamento Interno, cuyo objeto regular la organización y funcionamiento interno de dicha Comisión.

En el Título Primero se establece que el reglamento es de observancia general y de interés social, señala que la Comisión se regirá por las disposiciones contenidas en la Ley que la creó, por el propio reglamento y por los ordenamientos jurídicos aplicables de acuerdo a su naturaleza y objeto.

El artículo 3º establece que la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero contará con el personal profesional, técnico y administrativo que se requiera de acuerdo con su presupuesto; funcionará y tendrá adscrita una Agencia del Ministerio Público del Fuero Común, para la investigación de los delitos cometidos por los servidores públicos del Estado o de los Ayuntamientos, que dependerá económicamente de la Procuraduría General de Justicia del Estado, con estrecha relación con el Presidente de la Comisión para los asuntos relacionados con la violación a los derechos humanos.

Conceptualiza a los Derechos Humanos como los inherentes a la naturaleza humana; en su aspecto positivo como los reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los que se reconocen en los pactos, convenios y tratados internacionales suscritos y ratificados por nuestra nación.

La gratuidad en sus actuaciones es uno de los rasgos de la Comisión, aunada a la innecesaria asistencia de un profesional en los casos que se tramiten ante ella; procedimientos breves y sencillos y el contacto directo con los quejosos, denunciantes y autoridades, evitando la dilación de las comunicaciones.

Los recursos de queja e impugnación originados por las inconformidades de los quejosos, serán sustanciados de acuerdo con lo previsto en el apartado B del artículo 102 de la Constitución Federal, aplicándose supletoriamente la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para resolver los casos no previstos en su propia Ley y Reglamento.

La Comisión será competente en todo el estado guerrerense para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando sean imputadas a servidores públicos del estado o municipales. No conoce de quejas por presuntas violaciones cometidas por jueces, magistrados u otros funcionarios del Poder Judicial del Estado, relacionados con una sentencia, o que afecten el fondo de la materia jurisdiccional, enviándola en su caso, a la Presidencia de dicho Tribunal.

El artículo 15 señala que la Comisión se integra por los órganos a que se refiere el artículo 10 de su propia Ley; las Direcciones Administrativas; los comités que se establezcan con motivo de la firma de los convenios de coordinaciones, y las Coordinaciones Regionales que se establezcan.

En el Capítulo I del Título Segundo se especifican las atribuciones de los órganos de la Comisión, así, el Consejo Técnico además de las atribuciones que le otorga el artículo 15 de la Ley, está facultado para sesionar en el domicilio de la Comisión; nombrar dentro de sus miembros las comisiones para realizar estudios y diagnósticos en asuntos de su competencia; formar sus respectivas actas de sesión y acuerdos; otorgar reconocimientos a personas que se hayan distinguido por la protección y defensa de los derechos humanos, entre otras.

En el Capítulo II del propio Título Segundo, se faculta al Presidente de la Comisión para nombrar al personal administrativo; emitir opiniones técnicas y propuestas a las autoridades estatales para prevenir y garantizar el disfrute de los derechos humanos; vigilar el cumplimiento de las recomendaciones que emita; establecer un término mínimo y un máximo para que las autoridades rindan los informes que se soliciten, así como la publicación de las recomendaciones a través de los medios de comunicación.

El Capítulo III del mismo Título, faculta al Secretario Técnico para: dar fe de los actos que realicen los órganos de la Comisión, preparar el orden del día a que someterán las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo, en donde participará con voz pero sin voto; coordinar las publicaciones y programas de divulgación en

medios masivos de comunicación; formular y ejecutar los programas de capacitación en la materia; establecerá los programas para garantizar la vigencia de los derechos humanos, y las demás actividades que le encomienden otras disposiciones y el titular.

Las facultades del Visitador General se encuentran delimitadas en el Capítulo IV del Título Tercero, entre las que destacan, seguir de oficio las investigaciones por violaciones a Derechos Humanos en agravio de menores, incapaces, ancianos, indígenas, internos en reclusorios e instituciones de Readaptación Social y mujeres de extrema ignorancia y pobreza; asistir a las sesiones del Consejo con derecho a voz; brindar atención a las personas que denuncien posibles violaciones a los Derechos Humanos; canalizar a las instituciones respectivas las quejas que no sean competencia de la Comisión; integración de expedientes y realización de visitas para hacerse allegar de la información necesaria; elaboración de los proyectos de recomendación e información a las autoridades competentes de los actos violatorios de Derechos Humanos, cubrir la ausencia temporal -periodos no mayores a los seis meses- del Presidente de la Comisión, si fuere por más tiempo dará cuenta al Consejo y al Gobernador del Estado.

En el Capítulo V se mencionan las facultades del Comité para la Investigación de Desaparición Involuntaria de Personas, que serán las mismas que se contemplan en el Título III de la Ley que crea a la Comisión.

El Capítulo VI establece que los Comités Consultivos, para la Promoción y Defensa de los Derechos, que se constituyan con motivo de la firma de convenios, serán auxiliares de la Comisión y las atribuciones y competencia se especificarán en el mismo documento.

El Reglamento también contiene un rubro sobre "Direcciones Administrativas", en cuyo Capítulo I se mencionan las distintas direcciones generales, las cuales prestarán apoyo a los órganos de la Comisión, sus titulares serán nombrados y removidos por el Presidente de la Comisión. Estas direcciones serán las siguientes:

- ✓ Dirección General Administrativa, que en el Capítulo II señala que le corresponde presentar el presupuesto anual; programar y presupuestar las actividades; adquisición y mantenimiento de inventarios, así como formular y actualizar el manual de organización de la Comisión.
- ✓ Dirección General de Comunicación, cuyas atribuciones establecidas en el Capítulo III son la realización de análisis y sugerencias acerca de la información de los medios de comunicación locales y nacionales en la materia, coordinación, preparación y difusión de las actividades de la Comisión, y la difusión de los estudios más recientes en materia de Derechos Humanos.
- ✓ Dirección General de Divulgación y Capacitación, a quien le corresponde, según el Capítulo IV, formular los programas de difusión y enseñanza de los Derechos Humanos; política editora del organismo; participar en actividades académicas en donde tenga que intervenir la Comisión y capacitar a los servidores públicos y particulares sobre la materia.
- ✓ Dirección General de Estudios, Proyectos y Documentación, que por disposición del Capítulo V le corresponde llevar a cabo los estudios que le solicite el Secretario Técnico; realización de dictámenes sobre leyes locales y convenios signados por la Comisión; formulación de estrategias y mecanismos en materia de promoción y fortalecimiento de las relaciones de la Comisión; estructurar y organizar la biblioteca, así como los materiales que servirán de base para el informe del Presidente de la Comisión.
- ✓ Dirección General de Quejas y Orientación, a la que corresponde recibir o formular las quejas turnándolas de inmediato a la Visitaduría de la Comisión, brindar información y asesoría a quienes lo soliciten, proponer alternativas de solución, realizar las gestiones para prevenir posibles violaciones a los Derechos Humanos ante situaciones de amenazas; canalización de quejas a las instancias correspondientes o a la CNDH.
- ✓ Dirección General de Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones, a quién corresponde tramitar el expediente de las quejas, solicitar informes a las autoridades señaladas como responsables, recepción y desahogo de

pruebas, inspecciones y esclarecimiento de los hechos; formular los proyectos de dictámenes de recomendaciones, opiniones de no violación, acuerdos u observaciones.

El Título Cuarto de este Reglamento denominado *De las Resoluciones*, en cuyo Capítulo I De las Recomendaciones, Opiniones de Violación de Derechos, Observaciones, Opiniones Técnicas y Propuestas de Acuerdos, establece que el Presidente de la Comisión como resultado de las investigaciones sobre las quejas, podrá enviar a las autoridades Estatales o Municipales, recomendaciones, opiniones técnicas y propuestas de acuerdos, de conformidad con el artículo 29 de la Ley de la Comisión. Las observaciones y opiniones tendrán como finalidad prevenir las violaciones a los Derechos Humanos por autoridades estatales o municipales.

Finalmente, el Capítulo II del mencionado Título Cuarto denominado Del Término de las Observaciones, Aceptación y Cumplimiento de las Recomendaciones, faculta al Presidente de la Comisión otorgar un término de hasta quince días para que las autoridades a quienes se dirige rindan los informes correspondientes solicitados. Asimismo, al emitirse la recomendación, solicitará a la autoridad a quien se dirige la misma, que en un plazo de ocho días naturales, a partir de la notificación informe de su cumplimiento, y en veinte días presente las pruebas de su cumplimiento; cuando no sea aceptada, se calle o se omita, la Comisión podrá informar a la opinión pública, sobre la recomendación y su cumplimiento.

4.6. Designación y Duración en el Cargo de los Servidores Públicos de Alto Rango

Considero de utilidad que entendamos y diferenciamos algunos conceptos, que nos permitan entender este punto. Así, "*Servidor público*. Es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal).

Cargo público. Es el lugar instituido en la organización pública, con denominación propia, atribuciones específicas y presupuesto propio para ser provisto y ejercido por un titular en la forma establecida por la ley".⁸⁸ y, "...*funcionario público*, persona física, titular de alguna de las Secretarías de Estado. Es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República".⁸⁹

Estos conceptos eran contemplados en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, del 21 de febrero de 1940, catalogando como altos funcionarios de la Federación, al Presidente de la República, los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la SCJN, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Autónomo y el Procurador General de la República, así como los Gobernadores y Diputados de las Entidades Federativas, se excluía al resto de los trabajadores a quienes se les consideraba como *funcionarios* o simplemente *empleados*. De tal manera que se distinguía entre un alto funcionario, un funcionario y un empleado.

En nuestro país, la designación de los funcionarios públicos puede darse de tres formas: 1) Mediante elección que puede ser popular y directa; 2) Por medio de nombramiento que puede ser condicionado, discrecional o reservado y, 3) Por concurso de oposición, atendiendo a los reglamentos de escalafón que implementa cada dependencia, las leyes y sus propios estatutos.

4.6.1. Orden Federal

En este rubro encontramos a los servidores públicos que son electos por el voto popular de quienes tienen el derecho para emitirlo, es decir, que han cumplido con los requisitos que establece el artículo 34 de la Constitución Federal, y por esta vía se elige

⁸⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado, tercera edición, Ed. Porrúa, México 2002, p. 146.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 211.

al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; a los Senadores de la República y a los Diputados Federales.

En el orden federal encontramos a las Secretarías de Estado como parte del organigrama del Poder Ejecutivo para la atención o despacho de los asuntos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que señala "...el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Seguridad Pública.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Economía.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de la Función Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal".⁹⁰

⁹⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ediciones Luciana, México 2003. p. 7

4.6.1.1. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como forma de organización política del Estado Mexicano la de una República representativa, democrática y federal, integrada por 31 estados y un Distrito Federal.

La forma de gobierno del Estado Mexicano tiene como base el principio de división de poderes, dividiéndose para ello en Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como instancias diferenciadas de autoridad cuyas facultades y atribuciones se encuentran jurídicamente reguladas y delimitadas. Para su ejercicio, el Poder de la Federación y de las 31 entidades federativas y del Distrito Federal se ajusta al esquema clásico de división y equilibrio de funciones entre los tres poderes. El Poder Ejecutivo tiene el carácter de unitario; el de la Federación se deposita en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el de cada uno de los estados en el Gobernador y el del Distrito Federal en el Jefe de Gobierno. *Todos ellos sirven por un periodo de seis años.*

El artículo 80 de la Constitución Federal determina que: Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará *Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*. Asimismo, el artículo 81 de dicho ordenamiento señala. La elección de Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

El Artículo 9 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el Capítulo Primero denominado De los sistemas electorales, correspondiente al Título Tercero llamado De la elección del Presidenté de los Estados Unidos Mexicanos y de los integrantes de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, señala que: El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo en toda la República.

El cargo de Presidente de la República es de elección popular, cuya candidatura es una facultad de los partidos políticos presentar a sus candidatos, previa elección interna, para ello el Instituto Federal Electoral órgano encargado de organizar las elecciones federales, cuya actuación está regulada por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en cumplimiento de su artículo 177, párrafo 1, inciso e) determina que el plazo para registrar las candidaturas a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde del 1o al 15 de enero del año de la elección, registro que será solicitado al Consejo General del Instituto Federal Electoral.

La Constitución Federal en su artículo 82 establece los requisitos para ser Presidente de la República, como son: ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años; tener 35 años cumplidos de edad al tiempo de la elección; haber residido en el país durante todo el año anterior al de la elección, la ausencia del país hasta por treinta días no interrumpe la residencia; no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto; no estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección; no ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y no estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83, impedimentos que consisten en que cualquier ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República electo por la vía popular, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, no podrá volver a desempeñar ese puesto.

La misma Constitución prevé los casos en donde el Presidente no pueda desempeñar el cargo, así el artículo 84 constitucional establece que en caso de falta absoluta del Presidente ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá en Colegio Electoral y con la asistencia de las dos terceras partes de sus miembros nombrará en escrutinio secreto al presidente interino y a su vez expedirá la convocatoria para la elección del presidente,

que no debe de ser menor a los catorce ni mayor a los dieciocho meses, que deba concluir el periodo respectivo. En caso de que el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará a un presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso con la finalidad de que se designe al presidente interino y expida la convocatoria en los términos antes señalados. Sin embargo, si la falta del presidente ocurriera después de los cuatro últimos años del periodo normal, y si el Congreso se encuentra en sesiones nombrará al presidente interino, pero si no, la comisión permanente designará a un presidente provisional y convocará al Congreso a sesión extraordinaria para que se constituya en Colegio Electoral y elija al presidente sustituto.

El artículo 85 de la Constitución Federal, establece que si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1º de diciembre, cesará, sin embargo, el presidente cuyo periodo haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, procediéndose conforme al artículo 84.

Si la falta fuese temporal, el Congreso, si estuviere reunido, o en su defecto la Comisión Permanente, designará un presidente interino por el tiempo que dure dicha falta, si fuere por más de treinta días se convocará a sesión para resolver sobre la licencia y nombrar a un interino, pero si la falta temporal se convierte en absoluta, se procederá conforme al artículo 74 de la Constitución Federal. Hay que considerar que el cargo de presidente es irrenunciable, y sólo procede por causa grave que el propio Congreso de la Unión calificará cuando se presente la renuncia.

4.6.1.2. Senadores

El Poder Legislativo Federal de acuerdo con el artículo 50 de nuestra Carta Magna, se deposita en el Congreso de la Unión, el que está integrado por dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores.

Los senadores son electos por votación mayoritaria relativa y por el principio de representación proporcional, correspondiendo a los partidos políticos presentar la solicitud de registro de sus candidaturas ante el Instituto Federal Electoral. Este registro, para el caso de los candidatos por el principio de mayoría relativa, debe solicitarse de acuerdo con el inciso c) del párrafo 1 del artículo 177 del COFIPE, del 15 al 30 de marzo del año de la elección, en los Consejos Locales de las Entidades Federativas, pudiéndolo hacer en el Consejo General del IFE; para las candidaturas por el principio de representación proporcional, su registro debe realizarse en el Consejo General del IFE del 1o al 15 de abril del año electoral. Estos plazos son improrrogables y si los registros se solicitan antes del vencimiento del plazo, mayor será la posibilidad de complementar los requisitos, en caso de requerimiento por parte de los órganos electorales de conformidad con los artículos 178 y 179 del Código Electoral.

La Constitución Federal establece cómo debe integrarse la Cámara de Senadores, así el artículo 56 señala: La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos, la senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

Esta determinación también se establece en el Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales en su artículo 19, párrafo 1, inciso b).

Los requisitos para ser Senador de acuerdo con el artículo 55 de la Constitución General son: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos; tener veinticinco años cumplidos -requisito que establece el artículo 58 constitucional-; ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella; para figurar en las listas de las circunscripciones como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que correspondan a la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses a la celebración de la elección; no estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella; no ser secretario o subsecretario de Estado, ni Ministro de la SCJN, a menos que se separe del cargo noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros, y dos años, en el caso de los Ministros; no ser ministro de algún culto religioso; y no estar comprendida en alguna de las incapacidades que se señalan en el artículo 59 de la Constitución.

4.6.1.3. Diputados Federales

La Cámara de Diputados es la otra parte del Poder Legislativo Federal, está integrada por 500 representantes de la nación, que *serán electos en su totalidad cada tres años*; 300 diputados serán electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados serán electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones. Para efectos de la geografía electoral, la República Mexicana está compuesta por trescientos distritos electorales uninominales y por cinco circunscripciones plurinominales en donde cada circunscripción estará integrada por un determinado número de Entidades.

Los requisitos para ser diputado federal son los mismos que para senador de la República, la única diferencia es la edad, ya que para ser diputado se debe tener veintiún años cumplidos al día de la elección. El plazo para que los partidos políticos

registren a sus fórmulas de candidatos por el principio de mayoría relativa comprende del 1o al 15 de abril ante el Consejo Distrital de que se trate, o bien en el Consejo General del Instituto Federal Electoral, de manera supletoria; para las listas de representación proporcional, el trámite debe de efectuarse del 15 al 30 de abril en el Consejo General del IFE.

4.6.1.4. Procurador General de la República

Administrativamente, el nombramiento del Procurador General de la República es una facultad del Presidente de la República, por ello es importante saber qué significa *nombramiento*, entendiéndose como tal a la designación de un empleado o funcionario público, hecha por una persona facultada para hacerlo, para el desempeño de un cargo o empleo, conforme a las disposiciones legales aplicables.

Acosta Romero, compartiendo la opinión del tratadista Villegas Basavilbaso, señala que existen tres tipos de nombramientos; el *nombramiento discrecional*, que se otorga cuando existe la libertad completa para la designación; *nombramiento condicionado*, cuando la designación está sujeta a ciertas formalidades, como el concurso, por medio de la elección de una terna o las que son acordadas al interior de un órgano facultado para ello, como son la Cámara de Diputados, la de Senadores o la Asamblea Legislativa; y *el nombramiento reservado*, que es el que se hace entre determinadas personas que han prestado con anterioridad servicios al Estado.

El nombramiento en general, como facultad discrecional del Presidente de la República, se encuentra sustentado por el artículo 89 de nuestra Carta Magna, y para el caso del Procurador General de la República, de manera específica en la fracción IX del citado numeral.

El Procurador General de la República es un funcionario que forma parte de la Administración Pública Centralizada Federal, de conformidad con los artículos 1o párrafo segundo y 4o de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Es el

funcionario político, jurídico y administrativo, que en términos de la fracción IX del citado artículo 89 constitucional, es nombrado por el Presidente de la República con la aprobación del senado, puede ser removido libremente por el titular del Ejecutivo. Encabeza la Procuraduría General de la República, y forma parte del cuerpo colegiado que puede acordar la suspensión de garantías, atendiendo a lo que establece el artículo 29 de la Constitución Federal, e informa anualmente al Congreso de la Unión, además de acordar de manera directa con el titular del Poder Ejecutivo.

De acuerdo con el apartado A del artículo 102 de la Constitución Federal, preside el Ministerio Público Federal, representatividad que le otorga el artículo 2o de la Ley Orgánica de dicha Procuraduría. Puede asistir, por invitación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los plenos en que se haga la designación de algunos funcionarios judiciales, pudiendo participar con voz pero sin voto.

La duración en su encargo es impredecible, ya que todo funcionario público de ese nivel toma posesión de su cargo y entrega el mismo cuando termina el mandato presidencial; sin embargo, como la propia Constitución confiere a éste la facultad de removerlo libremente, en cualquier momento puede ser cesado de sus funciones.

4.6.1.5. Secretario de la Defensa Nacional

Esta Secretaría de Estado forma parte del Poder Ejecutivo y atiende los asuntos de orden administrativo de su competencia, de acuerdo con el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le corresponde, entre otros, organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea; organizar y preparar el servicio militar nacional; organizar las reservas del Ejército y de la Fuerza Aérea, e impartirles la instrucción técnica militar correspondiente; planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil.

La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en su artículo 16 establece que el Alto Mando del Ejército y Fuerza Aérea lo ejercerá el Secretario de la Defensa Nacional, cargo que recaerá en un General de División del Ejército; debe ser hijo de padres mexicanos, y para que se distinga de los demás militares de su mismo grado, se le denominará únicamente General. Su nombramiento es facultad del Presidente de la República, de conformidad con lo dispuesto en las fracciones IV y V del artículo 89 de nuestra Carta Magna, con la aprobación del senado de la República.

La duración en su cargo, no está determinada ya que al igual que cualquier otro Secretario de Estado, puede ser removido en cualquier momento por el Ejecutivo.

4.6.1.6. Secretario de Relaciones Exteriores

La Secretaría de Relaciones Exteriores es otra Dependencias del Poder Ejecutivo, sus facultades se encuentran delimitadas en el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre ellas promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda; conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte; dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y, por conducto de los agentes del mismo servicio, velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones notariales, de Registro Civil, de auxilio judicial y las demás funciones federales que señalan las leyes, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la nación en el extranjero; guardar y usar y el Gran Sello de la Nación; intervenir por conducto del Procurador General de la República en la extradición conforme a la ley, tratados, y en los exhortos internacionales o comisiones rogatorias para hacerlos llegar a su destino previo examen de que llenen los requisitos de forma para su diligenciación y de su procedencia o

improcedencia, para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes.

El Secretario de Relaciones Exteriores es designado por el Presidente de la República de acuerdo con las facultades que le otorgan las fracciones II y III del artículo 89 de la Constitución Federal, con la aprobación del Senado de la República; podrá ser removido libremente por el titular del Ejecutivo en cualquier momento, por lo tanto, no existe un periodo determinado que le permita estabilidad en su encargo.

4.6.1.7. Secretario de Gobernación

A la Secretaría de Gobernación le corresponde, en términos del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley o decretos del Ejecutivo; publicar las leyes y decretos del Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o la Comisión Permanente y los reglamentos que expida el Presidente de la República, en términos de lo dispuesto en la fracción primera del artículo 89 constitucional, así como las resoluciones y disposiciones que por ley deban publicarse en el Diario Oficial de la Federación; tramitar lo relacionado con los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo del Ejecutivo Federal y del Procurador General de la República; intervenir en los nombramientos, aprobaciones, designaciones, destituciones, renunciaciones y jubilaciones de servidores públicos que no se atribuyan expresamente por la ley u otras dependencias del Ejecutivo; conducir la política interior que compete al Ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia; vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto; conducir las relaciones del gobierno federal con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado; fomentar el desarrollo político, contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas; promover la participación ciudadana y favorecer las condiciones que permitan la

constitución de acuerdos políticos y consensos sociales para mantener la gobernabilidad democrática; entre otras atribuciones.

Esta Secretaría es una de las que más atribuciones le corresponden, por lo tanto, si bien no es en el orden jerárquico la más importante, de sus políticas depende en gran medida la estabilidad del Estado de Derecho.

El Secretario de Gobernación es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, acogiéndose a las facultades que le otorga la fracción II del artículo 89 constitucional. No existe determinación expresa de la duración de su cargo, por lo que puede concluir con su administración hasta que termine el mandato del Ejecutivo o bien, puede ser removido por éste en cualquier momento de su mandato.

4.6.1.8. Secretario de Seguridad Pública

La Secretaría de Seguridad Pública está facultada para atender asuntos sobre desarrollo de políticas sobre seguridad pública federal, en las que se comprendan las normas, instrumentos y acciones para prevenir la comisión de delitos; proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la Administración Pública Federal; presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública; representar al Poder Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, al que podrá proponer la designación del secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y en su caso, su remoción; además de las políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional; proponer al Presidente de la República el nombramiento del comisionado de la Policía Federal Preventiva; entre otros asuntos.

El titular de esta Secretaría es nombrado por el Presidente de la República de conformidad con el artículo 89 constitucional, fracción II, y al igual que los demás Secretarios de Estado, puede ser removido libremente por el propio Presidente de la

República, en consecuencia, no existe un término que le garantice su estabilidad en el cargo y en cualquier momento puede ser destituido del mismo.

4.6.2. Orden local

En todos los Estados se establece la forma en que deben designarse los servidores públicos de alto rango, y al igual que en orden federal también la elección del Gobernador y de los Diputados Locales, entre otros, se hace por la vía democrática, es decir, por el voto directo de los electores que reúnan los requisitos establecidos por la ley de la materia para ejercer tal derecho.

4.6.2.1. Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero

El Poder Público del Estado de Guerrero se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y jamás dos poderes podrán estar representados por una sola persona.

El Poder Ejecutivo del Estado se deposita en una sola persona llamado Gobernador, conocido también como Jefe del Estado, del Gobierno y de la Administración Pública, sus facultades son intransferibles y sólo las podrá delegar de acuerdo con la Constitución y leyes secundarias.

El artículo 65 de la Constitución Política del Estado, establece que el Gobernador es electo en forma directa y con apego a las disposiciones de la Ley Electoral del Estado. Esto significa que es un cargo público de elección popular, y su duración invariablemente será de seis años y sólo podrá renunciar por causa grave que desde luego será calificada y aprobada, por el Congreso local, ante quien deberá de presentarse la renuncia.

El artículo 63 de la Constitución Política de dicho Estado señala que para ser Gobernador es necesario cubrir los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano e hijo de padres mexicanos por nacimiento;

- II. Haber nacido en el Estado o tener residencia efectiva en éste no menor a cinco años; entendiéndose por residencia efectiva, vivir habitualmente en el Estado por lo menos por el tiempo anteriormente señalado;
- III. Estar en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos;
- IV. Tener treinta años cumplidos al tiempo de ser electo;
- V. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto religioso;
- VI. No ser funcionario federal militar o miembro de la Armada en servicio activo, Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, Presidente Municipal y no desempeñar empleo o cargo alguno de los que se señalen en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, a menos que se hubiese separado del empleo o cargo cuarenta y cinco días antes de la elección o, a más tardar cinco días después de publicada la convocatoria cuando se trate de elecciones extraordinarias.

4.6.2.2. Diputados Locales

Son las personas físicas que integran el Congreso del Estado o Poder Legislativo, conformado por 28 diputados electos por el principio de mayoría relativa, es decir, uno en cada distrito uninominal, y hasta 18 diputados electos por el principio de representación proporcional. Su elección será directa y será considerado diputado electo al que obtenga la mayoría de los votos del electorado en el distrito uninominal por el que fue registrado, cuya duración en el cargo será de tres años.

De conformidad con el artículo 35 de la Constitución del Estado, para ser diputado se requiere:

- I. Ser ciudadano guerrerense en ejercicio pleno de sus derechos,
- II. Tener 21 años de edad cumplidos el día de la elección, y
- III. Ser originario del Distrito que pretenda representar o tener una residencia efectiva en el mismo no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

4.6.2.3. Procurador General de Justicia del Estado de Guerrero

La Procuraduría General de Justicia es el órgano encargado del Ministerio Público, representa al Estado en todos los juicios en donde la ley así lo determine, con excepción de aquellos casos señalados en los artículos 102 y 105 de la Constitución Federal, es decir, los que son competencia de la SCJN. Ejerce las facultades que de manera específica le otorga la Constitución Federal, la del Estado de Guerrero y demás leyes respectivas; administrativamente y de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, tiene entre otras, las siguientes atribuciones.

- I. Organizar la Institución del Ministerio Público para representar a la sociedad en la procuración de justicia;
- II. Dirigir y coordinar a la Policía Ministerial y a los cuerpos de seguridad y municipal cuando estos actúen en auxilio de la Institución;
- III. Prestar al Poder Judicial el auxilio para el cumplimiento de sus funciones;
- IV. Informar al Gobernador sobre las Leyes que sean contrarios a la Constitución General y la local, proponiendo medidas para su corrección;
- V. Coordinar su actuación con autoridades federales en la persecución de los delitos competencia de aquéllas.

La designación del Procurador General de Justicia del Estado de Guerrero, corresponde al Congreso del Estado, como lo dispone la fracción XXV del artículo 47 y 80 de la Constitución estatal, sin embargo, este mismo numeral le confiere al Gobernador del Estado presentar al propio Congreso, la terna de profesionales de entre los cuales el Congreso determinará cuál es el más idóneo para ocupar el cargo. Los requisitos para ser Procurador son los mismos que para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia

No se establece el tiempo que durará en el cargo, y en cualquier momento de su administración puede ser removido libremente por el titular del Poder Ejecutivo del Estado.

4.6.2.4. Secretario de Gobierno del Estado de Guerrero

La Secretaría General de Gobierno es la responsable de conducir, por instrucciones del Ejecutivo, la política interna del Estado, a la que le corresponde despachar los siguientes asuntos, entre otros.

- I. Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con otros poderes del Estado, Ayuntamientos, con la Federación, Distrito Federal y demás Entidades,
- II. Presentar al Congreso las iniciativas y decretos del Ejecutivo, así como sus publicaciones,
- III. Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del Estado, especialmente las garantías individuales;
- IV. Organizar la defensoría de oficio;
- V. Tramitar los nombramientos, para el ejercicio de sus funciones notariales;
- VI. Organizar el Registro Civil y el Registro Público de la Propiedad, del Comercio y Crédito Agrícola;
- VII. Coordinar la comparecencia de los servidores públicos del Ejecutivo ante el Congreso del Estado.

Por ser parte de la Administración Pública Centralizada, su nombramiento es facultad del titular del Poder Ejecutivo del Estado, quien lo podrá remover libremente en el momento que considere necesario.

4.6.2.5. Secretario de Seguridad Pública del Estado de Guerrero

La Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana es el órgano encargado de conducir y proporcionar en el ámbito de su competencia, los servicios de seguridad pública; protección civil; prevención y readaptación social, asistencia y apoyo a reos liberados; coadyuvar en el diseño de las políticas estatales en materia criminal y prevención del delito, funda sus acciones en la integridad y derechos de las personas, en la preservación de las libertades y en la paz pública y el respeto a los derechos humanos. Le corresponde, entre otros, el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Coordinarse con asistencias federales, estatales y municipales, dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como la instrumentación de políticas, servicios y acciones para cumplir sus objetivos y fines;
- II. Proponer y ejecutar los programas relativos a la protección de los habitantes conservación del orden y prevención del delito.
- III. Participar en la integración de los instrumentos del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- IV. Cuidar la observancia de las leyes y reglamentos de seguridad pública, tránsito de vehículos y peatones en vía pública del Estado.
- V. Administrar los centros de readaptación social,
- VI. Otorgar protección y auxilio a la población en casos de catástrofe,
- VII. Tramitar por instrucciones del gobernador, las solicitudes de extradición amnistía, indulto y las demás que le concedan las leyes y reglamentos;

El nombramiento y remoción del titular de esta dependencia es facultad exclusiva del titular del poder ejecutivo del Estado por pertenecer a la Administración Pública Centralizada. En consecuencia no existe un término para su permanencia en el cargo.

Pedro Carballo Armas, en su libro *El Defensor del Pueblo, El Ombudsman en España y en el Derecho Comparado*, cita dentro del ámbito universal, la forma de elección y duración en el cargo de algunos *Ombudsman*, señala que en *Suecia*, la duración de los cuatro *Ombudsman* es de cuatro años con posibilidades de volverse a reelegir; en *Dinamarca*, el titular es propuesto por el Parlamento después de cada proceso electoral con posibilidades de reelegirse; en *Gran Bretaña*, el *Ombudsman* es designado por el Parlamento, y aunque no se define un tiempo, su permanencia en el cargo dependerá de la buena conducta que observe y en todo caso al cumplir los sesenta y cinco años se designa al nuevo titular; en *Francia*, el *Mediateur* dura seis años en el cargo y no es posible reelegirse; El Proveedor de Justicia de *Portugal*, dura cuatro años y se podrá reelegir por una sola vez; finalmente señala que El Defensor del Pueblo Español, dura en su mandato cinco años.

En el caso de los *Ombudsmen* de los países latinoamericanos, todos son designados para un plazo determinado y sólo el de Paraguay es inamovible en su cargo, con la observación de que esa inamovilidad se da durante el tiempo por el cuál fue designado, es decir, en los cinco años y en todo caso por otro periodo igual con motivo de su reelección.

Finalmente, cabe precisar que respecto de la inamovilidad de los titulares de los Organismos Públicos protectores de los Derechos Humanos en México, en las constituciones políticas de treinta Estados y en el Distrito Federal, así como en la Constitución Federal no se contempla esta figura y como caso insólito, únicamente en la Constitución Política del Estado de Guerrero se establece la figura de la inamovilidad hasta la jubilación del titular de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de dicho Estado.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Los Derechos Humanos son todas aquellas facultades y prerrogativas inherentes a la persona humana, que le corresponden por el sólo hecho de pertenecer a este género, indispensables para asegurar su pleno desarrollo en una sociedad organizada, los cuales deben ser reconocidos y respetados por el poder público o autoridad, regulados y garantizados por nuestro orden jurídico positivo.

SEGUNDA. Los Derechos Humanos son, en principio, un producto de la cultura occidental, sin menoscabo de las aportaciones que ofrecieron otros países, que a través de sus pensadores se fueron transformando con el afán de alcanzar "justicia", esencial para los Derechos Humanos, lo que sin duda alguna nos ha permitido alcanzar una mejor educación, un trato más digno, el rechazo a la violencia como norma de comportamiento, y poco a poco desterrar la impunidad. Prueba de ello es la creación del *Ombudsman* Sueco en 1713 como una limitante al abuso del poder de las autoridades gubernamentales que ha servido de modelo para otros países.

TERCERA. Todos los seres humanos somos titulares de derechos fundamentales para nuestro desarrollo, paralelamente a estos derechos también tenemos deberes y obligaciones que igualmente son fundamentales en nuestra relación y convivencia, lo que significa que a cada derecho le corresponde un deber, consecuentemente en su acepción jurídica, equivale a la imposición de una norma que es correlativo de un deber jurídico.

CUARTA. En la actualidad la defensa de los Derechos Humanos no sólo está encomendada a los Estados en su carácter de entidades políticas jurídicamente organizadas, sino a organismos internacionales que a través de los pactos y declaraciones promueven la defensa y protección de los derechos del hombre y de los pueblos, lo que nos hace transitar en la protección internacional de dichos derechos.

QUINTA. México históricamente ha sido un país que ha propuesto y ha creado las instituciones y los instrumentos jurídicos necesarios que permiten a sus habitantes y a los extranjeros que se hallan en nuestro territorio nacional, la defensa y el respeto a sus derechos fundamentales consagrados en los primeros 29 artículos de nuestra Constitución Federal y en los Tratados Internacionales firmados y ratificados por nuestro Gobierno Mexicano. El juicio de amparo es un claro ejemplo de uno de los mecanismos de control constitucional de los actos del poder.

SEXTA. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dentro de su esfera jurídica sólo investiga la queja pero nunca puede cambiar, modificar o extinguir ninguna resolución judicial o gubernamental; emite recomendaciones pero no tiene autoridad para hacerlas efectivas, sin embargo, cuando éstas no son consideradas recurre a medios alternativos como son: hacer pública la violación de las garantías fundamentales, señalando el nombre de la autoridad que incurrió en dicho ilícito.

SÉPTIMA. Actualmente los Derechos Humanos son el capital de nuestra civilización, que apuntan hacia una nueva cultura dentro de nuestras esferas sociales. Para continuar por este camino y evitar o frenar sus violaciones, es necesario que existan legisladores eficientes, que se acerquen a las necesidades de la comunidad más vulnerable, pero que además se sensibilice a quienes imparten justicia, que se den cuenta de la crueldad y de las emergencias a las que todo ciudadano enfrenta evitando la burocratización.

OCTAVA. El futuro de los Derechos Humanos se encuentra en su divulgación popular y en los mecanismos de protección, por lo tanto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos deben implementar políticas que les permitan una permanente colaboración y coordinación para la protección de los derechos fundamentales consagrados en nuestro orden jurídico mexicano.

NOVENA. El fundamento constitucional de todas nuestras instituciones federales emana de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en consecuencia, la base legal de las instituciones en las Entidades Federativas se encuentra en su propia Constitución, por ende, si en la primera no se establece la inamovilidad de ningún funcionario, sea de alto rango o de un nivel intermedio, lo ideal será que este mismo criterio sea tomado en las constituciones locales. En cuanto a la *inamovilidad hasta su jubilación* del Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, establecida en el penúltimo párrafo del artículo 76 Bis de la Constitución Política de aquel Estado, no tiene ningún sustento jurídico, menos aun cuando se trata de un Organismo Público Defensor de los Derechos Humanos, en donde debe tomarse como referente la forma de designación y tiempo de duración en el cargo, del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

DÉCIMA. De la exposición de motivos presentada al Congreso local por el Ejecutivo del Estado de Guerrero, tanto para reformar la Constitución como para la ley que crea a su Comisión, no se advierte cuáles fueron las razones objetivas del legislativo para aprobar una reforma que permite la inamovilidad del Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de dicho Estado, trasgrediendo la garantía de equidad en comparación con la designación del Presidente de la CNDH.

DÉCIMAPRIMERA. La inamovilidad será un acierto si la queremos elevar de manera institucional o como mero principio, cuando las designaciones de los servidores públicos queden fuera de la acción política, y recaigan sobre personas honorables, competentes, enérgicas y con bastante personalidad para desempeñar cumplidamente sus obligaciones. En donde se coloquen varios filtros que impidan o que no permitan la contaminación de la Institución a la que se vaya a servir o a representar.

DÉCIMASEGUNDA. La inamovilidad opera de manera exclusiva para los empleados de base, tanto más cuanto que el artículo 8 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ordena la exclusión del régimen de dicha Ley a los

trabajadores de confianza, entre otros. En consecuencia, esta figura no se aplica al caso particular materia de este estudio

DÉCIMATERCERA. La jubilación es un derecho que tienen los trabajadores que han cumplido con un determinado tiempo laborando para alguna institución o empresa y que han cotizado para cualesquiera de las instituciones de asistencia social, llámese ISSSTE o IMSS, según sea el caso, o bien que han alcanzado una determinada edad pero que de igual manera han cumplido con el mínimo de tiempo de cotizaciones para alguna o algunas de las mencionadas instituciones; sin embargo, no existe ninguna disposición que obligue a quien tiene ese derecho y ha cumplido con los requisitos para que una vez dándose cualesquiera de esas hipótesis se jubile de manera automática. Esto significa que cualquier empleado o servidor público pueda seguir laborando hasta que éste considere oportuno hacer válido o efectivo ese derecho o prestación social. En estas hipótesis y con estas mismas posibilidades se encuentra el Presidente de la Comisión de Defensa y Protección de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero.

DÉCIMAQUARTA. No estoy en contra de la inamovilidad, pero ésta debe de estar determinada a ciertos sectores laborales como en aquellos casos en donde el trabajador es de base o sindicalizado, no comparto este término cuando se trata de un empleado o servidor público de alto rango. No es lo mismo ser inamovible que tener estabilidad en un cargo; puedo entender que la estabilidad es permitir que el servidor público cumpla con el plazo para el que fue designado, independientemente de que esa estabilidad esté sujeta a no incurrir en infracciones o en incumplimiento de lo que establezcan las leyes reglamentarias inherentes a un caso concreto, contrario a lo que se entiende por inamovible, aunque también esté prevista la aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para su destitución.

DÉCIMAQUINTA. Por lo anterior, estoy convencido que debe reformarse el penúltimo párrafo del artículo 76 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero y, consecuentemente, la Ley que crea a la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de dicho Estado, así como su Reglamento Interno,

adecuándolos a una realidad social y jurídicamente sustentable, ya que no existe en nuestro país, y en otros países, legislación alguna que establezca la inamovilidad hasta su jubilación de los titulares de los Organismos Públicos Protectores de Derechos Humanos, independientemente del nombre con el que se les identifique.

PROPUESTA

TEXTO VIGENTE

Artículo 76 Bis. Existirá una Comisión de Derechos Humanos dentro del Poder Ejecutivo para la defensa y promoción de las garantías constitucionales, vinculada directamente a su titular. Una agencia del Ministerio Público estará radicada en esa Comisión, quien conocerá de toda violación a los Derechos Humanos que se presuma cometan servidores públicos locales.

La Ley que cree y organice la Comisión garantizará su autonomía técnica; establecerá el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas; regirá la prevención y castigo de la tortura cuando presuntamente sean responsables los servidores a los que se refiere el párrafo anterior; definirá las prioridades para la protección de los Derechos Humanos tratándose de indígenas; internos en centros de readaptación social; menores de edad y mujeres de extrema ignorancia o pobreza; e incapaces; y reglamentará el recurso extraordinario de exhibición de personas.

Este Cuerpo podrá comunicarse con el Organismo Federal que conozca de la defensa y promoción de los Derechos Humanos, para actuar coordinadamente en sus respectivos ámbitos de competencia.

El Presidente de la Comisión será nombrado por el Poder Ejecutivo, pero ese nombramiento deberá ser aprobado por el Congreso. El Presidente será inamovible hasta su jubilación, y sólo podrá ser removido conforme al régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

El Presidente presentará anualmente al Congreso un informe sobre las actividades de la Comisión y, al efecto podrá comparecer ante el mismo.

Como podemos observar, el artículo 76 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en su penúltimo párrafo contempla la *inamovilidad hasta la jubilación* del Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de dicha Entidad Federativa. Como lo he sostenido a lo largo de esta investigación, no existen los razonamientos lógicos y jurídicos que sustenten esta imposición. Las nuevas democracias exigen mayor transparencia en la integración de nuestras instituciones y órganos de gobierno. Por ello propongo que se reforme el mencionado artículo para quedar con el siguiente contenido:

ANTEPROYECTO DE REFORMA

Artículo 76 Bis: En el Estado existirá una Comisión de Derechos Humanos para la defensa y promoción de las garantías constitucionales que ampara nuestro orden jurídico mexicano, la que conocerá 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 del Estado, que violen estos derechos.

Este organismo, formulará recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas del Estado. No tendrá competencia en asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

En las instalaciones de la Comisión estará radicada una agencia del Ministerio Público, quien conocerá a petición de parte, en aquellos casos en donde los delitos no se persigan de oficio, de toda violación a los Derechos Humanos que se presuma cometan servidores públicos locales.

La Ley que cree y organice la Comisión garantizará su autonomía técnica; establecerá el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas;

regirá la prevención y castigo de la tortura cuando presuntamente sean responsables los servidores a los que se refiere el párrafo anterior; definirá las prioridades para la protección de los Derechos Humanos entratándose de indígenas; internos en centros de readaptación social; menores de edad y mujeres de extrema ignorancia o pobreza; e incapaces; y reglamentará el recurso extraordinario de exhibición de personas.

Este Cuerpo podrá comunicarse con el Organismo Federal que conozca de la defensa y promoción de los Derechos Humanos, para actuar coordinadamente en sus respectivos ámbitos de competencia.

El Presidente de la Comisión será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso del Estado y en los periodos de receso por la Comisión Permanente con la misma votación calificada. Para tales efectos, el Congreso del Estado nombrará una comisión que implementará los mecanismos para realizar una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los Derechos Humanos.

Con base en dicha auscultación, la comisión correspondiente del Congreso del Estado propondrá al pleno de la misma, una terna de candidatos de la cual se elegirá al más idóneo para que ocupe el cargo.

El Presidente de la Comisión durará en su encargo cuatro años, pudiendo ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título decimotercero de esta Constitución.

El Presidente presentará anualmente al Congreso un informe sobre las actividades de la Comisión y, al efecto podrá comparecer ante el mismo.

BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 2002.
2. AGUILAR CUEVAS, Magdalena, El Defensor del Ciudadano (OMBUDSMAN), Editorial Universidad Nacional Autónoma de México-Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1991.
3. AGUILAR CUEVAS, Magdalena, Manual de Capacitación. Derechos Humanos Enseñanza-Aprendizaje-Formación, Editorial Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1993.
4. ÁLVAREZ LEDESMA, Mario I., Acerca del Concepto Derechos Humanos, Editorial McGraw-Hill, México 1998.
5. ÁLVAREZ LEDESMA, Mario I., Introducción al Derecho, Editorial McGraw-Hill, México 1995.
6. ARROYO HERRERA, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, Editorial Porrúa, S. A., México 1995.
7. BIDART CAMPOS, Germán, Teoría General de los Derechos Humanos, Editorial UNAM-IIJ, México 1989.
8. BOTAS HERNÁNDEZ, Andrés, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, Octava edición, Editorial Ediciones Luciana, México 2003.
9. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo, 40ª edición, Editorial Porrúa, México 2004.
10. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, 35ª edición, Editorial Porrúa, México 2002.
11. CARBALLO ARMAS, Pedro, El Defensor del Pueblo. El Ombudsman en España y en el Derecho Comparado, Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S. A.), Madrid, España 2003.
12. CARPIZO, Jorge, Derechos Humanos y Ombudsman, Tercera edición, Editorial Porrúa, México 2003.
13. CARPIZO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, 4a Edición, Editorial UNAM, México 1980.

14. FERNÁNDEZ GARCIA, Eusebio, Teoría de la Justicia y Derechos Humanos, Editorial Debate, Madrid 1984.
15. FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México 1999.
16. FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 43ª edición, Editorial Porrúa, México 2003.
17. GOSLINGA RAMÍREZ, Lorena, HERNÁNDEZ GRACÍA, Adrián e IBARRA ROMO, Mauricio I., Evolución del marco normativo del Ombudsman nacional mexicano: 1990 – 2002, Editorial Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México 2002.
18. GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, El Estado Contra Sí Mismo. Las comisiones gubernamentales de Derechos Humanos y la deslegitimación de lo Estatal, Editorial Limusa, S.A, de C.V. Grupo Noriega Editores, Segunda reimpresión, México 1998.
19. JELLINEK, J., La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, Editorial Collins, México 1988.
20. MADRAZO, Jorge, Derechos Humanos, El Nuevo Enfoque Mexicano, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1994.
21. LARA PONTE, Rodolfo, Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano, tercera edición, Editorial Porrúa, México 2002.
22. MENDIETA VALDÉS, Epigmenio, Estudio Sistemático de la Figura del Ombudsman Sueco y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999.
23. PÉREZ BECERRA, José Luis, Derechos Humanos y Ombudsman en México, Editorial Universidad Autónoma de Tlaxcala, México 1998.
24. QUINTANA ROLDAN, Carlos y SABIDO PENICHE, Norma, Derechos Humanos, Segunda edición, Editorial Porrúa, México 2001.
25. ROCCATTI VELÁZQUEZ, Mireille, Los Derechos Humanos y la Experiencia del Ombudsman en México, Segunda edición, Editorial Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, México 1996.
26. SANTIAGO NINO, Carlos, Ética y Derechos Humanos Un Ensayo de Fundamentación, Ed. Astrea de A. y R. Depalma, segunda ed. Ampliada y rev., Buenos Aires 1989.
27. TERRAZAS, Carlos R., Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México, segunda edición, Editorial Porrúa, México 1991.

28. TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA URBINA, Jorge, Nueva Legislación de Amparo Reformada, 77a edición, Editorial Porrúa, México 2001.

LEGISLACIONES

1. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, segunda edición, Editorial Instituto Federal Electoral, México 1999.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sexta Edición, Editorial Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México 2003
3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, Ediciones Titán, S. A. de C. V., México 2001.
4. Cuadernos Guerrerenses de Derechos Humanos No. 22, Editorial Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, México.
5. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, año II, Núm. 21, Primer Periodo Ordinario, 31 de octubre de 2001.
6. Diario Oficial de La Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DLII No 9 del 13 de septiembre de 1999.
7. Decreto del H. Congreso del Estado de Guerrero, LIII Legislatura, del 19 de septiembre de 1990.
8. Documentos Y Testimonios De Cinco Siglos, Secretaría de Gobernación, México, 1990.
9. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Porrúa, México 1989,
10. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ediciones Luciana. México, 2003.
11. Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y establece el Procedimiento en materia de Desaparición Involuntaria de Personas. Cuadernos Guerrerenses de Derechos Humanos No. 22, Ed. Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero. México.
12. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, Año LXXI No. 83, septiembre 22 de 1990

13. Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Ed. CNDH, México 1992.
14. Respuesta del Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León al Segundo Informe de Labores, Comisión Nacional de Derechos Humanos. Ed. CNDH, México 1998,
15. Semanario Judicial de la Federación, Octava época. Tomo LXV, P. 1110 Amparo Administrativo en revisión 1653/40; Tomo LXXI, P. 4371. Amparo administrativo en revisión 9481/41.
16. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Septiembre de 2001, Tomo XIV.
17. Suprema Corte De Justicia De La Nación, Semanario Judicial y su Gaceta, octubre de 2000, Tomo XII, Novena Época.
18. Suprema Corte De Justicia De La Nación, Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XI, junio de 2000.
19. Suprema Corte De Justicia De La Nación, Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XIV, agosto de 1994.

OTRAS FUENTES

1. Acta de Sesión Extraordinaria del H. Congreso del Estado de Guerrero, LIII Legislatura, del 19 de septiembre de 1990.
2. DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael., Diccionario de Derecho, Vigésimo novena edición, Editorial Porrúa, México 2000.
3. Diccionario de la Real Academia Española, Vigésima Primera Edición, Ed. Real Academia Española, Madrid 1992.
4. Diccionario Enciclopédico Larousse, segunda edición, México 1995.
5. Diccionario Jurídico Mexicano, 4 tomos, tercera edición, Ed. Porrúa-UNAM, México 1989.
6. Exposición de motivos de la iniciativa presidencial para reformar y adicionar el artículo 102 Constitucional, foja XIV, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura.

7. Exposición de motivos de la Ley de procuraduría de Pobres de Ponciano Arriaga, Ed. Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México 1988.
8. Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicación número 90/0, agosto de 1990.
9. Nombramiento que otorga el Gobernador del Estado de Guerrero, al C. Juan Alarcón Hernández, como Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de dicha Entidad, de fecha 26 de septiembre de 1990.
10. PÉREZ LÓPEZ, Miguel, Incorporación Constitucional de la CNDH, Revista Alegatos, número 22, Exposición de motivos del anteproyecto de reforma. México, 1991.