



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN



"LOS ALCANCES Y EFECTOS DE LAS RECOMENDACIONES  
EMITIDAS POR LA COMISION NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS A FIN DE JUSTIFICAR SU  
EXISTENCIA".

**SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A**  
**KARINA BEATRIZ QUIÑONES AGUILAR**

ASESOR: LIC. HECTOR FLORES VILCHIS

AGOSTO 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.

## **GRACIAS A.....**

*LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO Y ESPECIALMENTE A LA  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN*

*Por haberme regalado el sueño de tener una  
carrera profesional.*

*MIS PADRES.*

*Por su apoyo incondicional, su amor y su esfuerzo;  
alentándome a seguir siempre adelante.*

*MIS HERMANOS.*

*Por darme el ejemplo de seguir estudiando.*

*MI ESPOSO E HIJAS.*

*Por ser el motivo más importante  
en mi vida para seguir superándome.*

*MIS PROFESORES DEL SEMINARIO DE  
DERECHO CONSTITUCIONAL.*

*Por haberme ayudado en la elaboración de  
este trabajo.*

*A DIOS.*

*Por haberme permitido llegar a este  
momento tan importante en mi vida.*

## ÍNDICE

Introducción	1
Justificación del tema	4
Planteamiento del Problema	4
Hipótesis	6
Objetivo General	7
Objetivos Específicos	7

### **CAPITULO I**

#### **IMPORTANCIA Y DESARROLLO HISTORICO DE LOS DERECHOS HUMANOS**

A. DESARROLLO HISTORICO DE LOS DERECHOS HUMANOS	8
B. LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO	13
1. Definiciones de derechos humanos	
2. Características de los derechos humanos	
3. Clasificación de los derechos humanos	

## **CAPITULO II**

### **LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO Y LA FIGURA DEL OMBUDSMAN COMO MODELO A SEGUIR POR LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.**

#### **A. EL JUICIO DE AMPARO Y LOS DERECHOS HUMANOS 24**

1. Diferencia entre garantías individuales y derechos humanos.
2. Diferencias entre el juicio de amparo y el procedimiento seguido ante la comisión nacional de los derechos humanos.
3. Causas que dan origen al nacimiento de la comisión nacional de los derechos humanos.

#### **B. LA FIGURA DEL OMBUDSMAN: EL MODELO A SEGUIR POR LA COMISION NACINAL DE DERECHOS HUMANOS. 31**

1. El nacimiento del Ombudsman.
2. Antecedentes del Ombudsman en México.
3. Conceptos y características del Ombudsman.
4. Similitudes y diferencias del ombudsman escandinavo y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

## **CAPITULO III**

### **LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO**

- A. ANÁLISIS SOBRE LA CREACIÓN Y CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (ARTÍCULO 102 CONSTITUCIONAL APARTADO B) 43
- B. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 49
1. Definición.
  2. Atribuciones.
  3. Competencia para tramitar una queja.
  4. Procedimiento ante la comisión nacional de derechos humanos.
  5. Las inconformidades: queja e impugnación.
- C. PRINCIPALES REPERCUSIONES QUE HA TENIDO LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO. 63
- ORGANIGRAMA DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 65

## **CAPITULO IV**

### **PROPUESTA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

A. ESTUDIO SOBRE LA AUTONOMÍA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 66

B. ESTUDIO SOBRE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 74

1. Definición de recomendación
2. Características de las recomendaciones
3. Estudio cuantitativo sobre el cumplimiento de las recomendaciones que ha emitido la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en los dos últimos años.

C. PROPUESTA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 80

**CONCLUSIONES** 86

**FUENTES BIBLIOGRAFICAS** 91

**FUENTES HEMEROGRAFICAS** 94

**LEGISLACION CONSULTADA** 94

## INTRODUCCION

El presente trabajo tiene como propósito estudiar la importancia y el papel que juega un organismo no jurisdiccional como protector de los Derechos humanos en nuestro país, a fin de verificar si realmente cumple con las expectativas para las cuales fue creado ( el respeto a los derechos fundamentales de la persona), teniendo como principal recurso para el cumplimiento de su objetivo la emisión de recomendaciones.

Necesariamente al hablar de la Comisión Nacional de los derechos Humanos y la justificación de su existencia en nuestro país, creo necesario primeramente comprender ¿que son los derechos humanos?, ya que partiendo de este punto, sabremos por que es tan importante y necesaria su protección, ya bien por instituciones de orden jurisdiccional (juicio de amparo) o en su caso por organismos de orden no jurisdiccional (procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos).

Ahora bien dicho organismo no es una creación del ingenio mexicano, encuentra como principal antecedente en el ámbito internacional al Ombudsman Sueco, por lo que en el desarrollo de la presente investigación es conveniente dejar precisados cuales son los lineamientos bajo los cuales se rige y sus características principales, las cuales han sido tomadas como base para la creación de la Comisión en nuestro país.

Ha sido tal la importancia de la creación de ésta figura que no sólo es aplicable actualmente a la protección de los derechos humanos también se ha extendido a materias como puede ser la financiera (en el caso de México a través de la CONDUSEF)

Así también se abordará como estudio fundamental y central de la investigación la forma de creación y su inclusión en la Constitución Federal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se hará un estudio sobre su estructura y funciones a fin de establecer cuales son los asuntos de los cuales puede conocer, y los tan discutidos sobre los cuales no tiene competencia, asimismo también se abordarán los recursos procedentes ante dicha institución.

Todo lo anterior es un estudio necesario para llegar a abordar el tema de investigación: "Alcances y efectos de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos a fin de justificar su existencia.", ya que sin estos temas sería imposible encontrar una respuesta al problema planteado.

Así bien, en el Capítulo IV se examinará desde el punto de vista de diversos autores, si realmente la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo realmente autónomo, este punto es fundamental, ya que la figura del Ombudsman no puede prescindir de ésta característica así lo afirma el Dr. Jorge Carpizo: El Ombudsman que carece de autonomía, realmente no es un Ombudsman"

Se realizó un estudio estadístico sobre las recomendaciones que la Comisión Nacional emitió en los últimos dos períodos de actividades concluidos, con el objeto de verificar cuantas recomendaciones se han emitido, cuantas de estas han sido cumplidas satisfactoriamente, y cuantas han quedado sin cumplimiento o un cumplimiento insatisfactorio, con el propósito de llegar a una conclusión de si realmente en nuestro país la publicidad y la fuerza moral con la cual cuentan las recomendaciones (y de las cuales depende su cumplimiento) realmente tienen el peso suficiente y el trabajo y esfuerzo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos verdaderamente resulta útil para la sociedad mexicana.

Asimismo la propuesta para fortalecer a dicho organismo estriba en reforzar el procedimiento de responsabilidad de los servidores públicos tanto la administrativa como la penal.

## **JUSTIFICACION DEL TEMA**

La necesidad de conocer el impacto y relevancia que surten las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en las autoridades infractoras, a fin de verificar si ésta cumple satisfactoriamente con una de sus funciones primordiales como es la protección y observancia de los Derechos Humanos y el combate a la impunidad para el fortalecimiento del Estado de derecho en México.

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Desde tiempos remotos ha existido la preocupación de hacer respetar los derechos fundamentales del hombre, ya que por las características e importancia que éstos revisten, se consideran imprescindibles para dar un correcto trato al hombre; el contenido y el papel que juegan en el desarrollo de una comunidad es de primer plano, y de vital importancia su reconocimiento, así como la creación de instrumentos e instituciones adecuadas para su protección.

En su estructura legal, México cuenta con una extraordinaria y ampliamente reconocida instancia que salvaguarda los Derechos Humanos en el orden jurisdiccional, legislativo y ejecutivo.

Sin embargo la sobrecarga de trabajo que día a día se incrementa dentro de los tribunales y el no contar con suficiente personal para dar cumplimiento a sus funciones, han provocado que no se cumpla estrictamente con el principio de "justicia pronta y expedita"; como resultado el sistema jurídico mexicano ha propiciado la creación de mecanismos alternativos ágiles, menos complicados, y

sobre todo gratuitos, para la protección rápida, eficaz y oportuna de las garantías fundamentales contempladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en sus leyes secundarias, para beneficio de los habitantes del país.

Es por ello que en México, con objeto de que la estructura jurídica tuviera figuras de tipo Ombudsman para lograr una ágil, rápida y eficaz defensa de los Derechos Humanos frente a las violaciones que puedan presentarse por las autoridades administrativas ya sea federales o locales, se han venido creando, con base en el artículo 102 Constitucional las Comisiones respectivas, tanto de carácter nacional, como en el caso de los Estados, las cuales han dedicado sus esfuerzos a la salvaguarda de los derechos fundamentales, ejemplo de ello son las recomendaciones dictadas por las mismas.

Sin embargo creo que este esfuerzo no ha sido suficiente, y se debe ir más allá de la simple emisión de dichas recomendaciones, ya que éstas son el soporte para que se considere a la Comisión Nacional como una Institución útil y que realmente cumpla con los objetivos para los cuales fue creada. Es en éste punto en donde surgen varias interrogantes que nos dan paso a la necesidad de estudiar cuales son los alcances y efectos de las mencionadas recomendaciones.

Dichas interrogantes se exponen a continuación:

- 1.- ¿En qué medida a través del cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se garantiza la observancia de los derechos fundamentales y la lucha contra la impunidad?
- 2.- ¿De qué depende que las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional sean cumplidas por las autoridades infractoras.
- 3.- ¿Qué medios utiliza la Comisión Nacional para hacer cumplir sus recomendaciones?
- 4.- ¿Cuál es el grado de cumplimiento de las recomendaciones?

5.- ¿Cuáles son las consecuencias de que las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no se cumplan?

## **HIPOTESIS**

Los alcances y efectos de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, implican única y exclusivamente un costo político para la autoridad infractora, ya que dichas resoluciones solamente tienen como arma para su cumplimiento el conocimiento que de ellas se haga a la sociedad, es por ello que gran parte de éstas no se aceptan o siendo aceptadas no son cumplidas satisfactoriamente.

## **OBJETIVO GENERAL**

- Analizar y determinar la importancia, efectos, alcances y limitaciones de las recomendaciones que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emite a fin de verificar si realmente a través de éstas cumple con su objetivo principal que es protección de los Derechos Humanos.

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Análisis sobre la creación, organización y facultades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Analizar las principales repercusiones que ha tenido la creación de la Comisión Nacional de Los Derechos Humanos en la sociedad mexicana.
- Estudiar la figura del Ombudsman a fin de determinar el papel que juega dentro de la sociedad mexicana.

# CAPITULO I

## IMPORTANCIA Y DESARROLLO HISTORICO DE LOS DERECHOS HUMANOS

### A. DESARROLLO HISTORICO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Sobre el origen y desarrollo de los Derechos Humanos, se advierten diversas teorías filosóficas, jurídicas y políticas, una compleja evolución para su reconocimiento por las organizaciones sociales.

Lo interesante del Desarrollo de los Derechos Humanos, son las diferentes posturas Jus Naturalista y Jus Positivista, las cuales serán enunciadas sólo brevemente, con el fin de dejar establecido como concibe cada una de ellas a los Derechos humanos.

Roccatti, nos dice que el Jus Naturalismo define a los Derechos Humanos como los derechos fundamentales que corresponden al ser humano por su propia naturaleza. Aunado a ello esta postura sostiene la existencia de Derechos Humanos como aquellas reglas de Derecho Natural, que son anteriores y superiores a las normas jurídicas porque existen dentro de la propia naturaleza humana al ser inherentes al hombre, y por el simple hecho de serlo estos derechos son imprescindibles y esenciales al hombre útiles para poder desarrollarse y vivir como ser humano en distinción de los demás seres vivos. <sup>1</sup>

Deduciendo que la postura Jus Naturalista afirma que los Derechos Humanos son aquellos derechos inherentes al hombre y no necesitan ser positivizados, debido a que son anteriores y superiores al derecho positivo, son aquellas exigencias éticas y principios suprapositivos, es decir , anteriores al Derechos positivo.

1. Roccatti Mireille. Los Derechos Humanos y la experiencia del Ombudsman en mexico p 18

Por otra parte la postura de los autores jus positivistas, rechazaron el derecho natural porque lo consideraron un derecho sin fuerza, y afirmaron que era necesario que estuviera plasmado en las normas jurídicas donde se funda el orden y se organiza el Estado. Como el portador de la fuerza coactiva organizada y disciplinada, considerándolo como la institución que tiene el monopolio absoluto del Derecho a obligar.

En cuanto al enfrentamiento del fundamento de los Derechos Humanos entre el Jus Naturalismo y el Jus Positivismo, encontramos la postura de Gergio Peces Barba <sup>2</sup>, quien como Jus Positivista sostiene el fracaso del Jus Naturalismo que fundamenta los Derechos Humanos como valores, sólo se encontrarán en la axiología, pero si se insertan los valores en las normas jurídicas se configuran los Derechos Fundamentales, como Derechos Públicos subjetivos, superando de esa manera la dicotomía entre el Jus Naturalismo el Jus Positivismo, es por eso que los Derechos Humanos, como valores supremos de Igualdad, Justicia y el respeto a la Dignidad Humana, solo tienen plenitud como Derechos cuando se les positiviza, y son plasmados en las constituciones de los países. Por esa razón si solamente fundamentamos a los Derechos Humanos en su contenido de índole moral, sería viciarlos de su contenido y convertirlos en mera técnica de control social, debido que los Derechos Humanos no se contemplan hasta su positivización, además deben contar con la dimensión de la realidad, y en caso de no serlo su fundamentación carecerá de efectividad, por lo que la fundamentación de los Derechos Humanos esta íntimamente vinculada a su positivización, y no solo sobre la reflexión teórica.

Dejando a un lado las posturas filosóficas sobre los Derechos Humanos, abordaremos también de manera muy breve lo que son los antecedentes tanto internacionales como nacionales de los mencionados derechos.

2. Beuchot, Mauricio. Filosofía y Derechos Humanos p 27-28

Los indicios de los Derechos Humanos se encuentran en Grecia y Roma en la Filosofía Estoica.

Con el estoicismo surge por primera ocasión en la cultura occidental una idea dignificadora del hombre, al entender que todo el género humano está hermanado por la razón; esto es, que los hombres, como seres racionales, somos hermanos, independientemente del origen, la raza o las creencias de cada grupo o sociedad.<sup>3</sup>

Los escritos de los estoicos hacen alusión reiteradamente a la razón humana como base del derecho, e indican que los hombres son iguales en cuanto seres racionales y, por ello, todos deben disfrutar de los mismos derechos por estar sometidos a las mismas leyes naturales. Es evidente la importancia y trascendencia filosófica, ética y política de esta concepción, como abierto rechazo a la sociedad entonces imperante, fundada sobre las bases de la mayor desigualdad, como lo fue la esclavitud.<sup>4</sup>

Sin embargo las fuentes históricas de índole jurídico en donde se plasman los primeros Derechos Humanos se encuentra en Inglaterra en el siglo XVII y XVIII. en la Ley del Habeas Corpus (1679), así como en la Declaración de los Derechos (Bill of Rights, 1689).

Durante 1776 en Estados Unidos de Norteamérica se firma la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia (Bill of Rights) la cual se incorporó en 1791 a la Constitución Federal de 1787.

Por lo que se refiere a Francia, de las aportaciones jurídicas derivadas del movimiento revolucionario de 1789, se destaca la *Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano*, aprobada por la Asamblea Francesa el 26 de agosto de aquel año.

3. QUINTANA Roldán y SABIDO Peniche. Derechos Humanos. p 4

4. *Ibidem* p. 5

La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, ha sido, a partir de 1789, el instrumento de referencia obligada que orienta la filosofía de los derechos civiles en la época contemporánea. Las posteriores declaraciones y convenciones sobre la materia tienen siempre como antecedente a aquel documento histórico.

Por lo que respecta a México, en materia de Derechos Humanos, históricamente el Movimiento de Independencia, el 6 de diciembre de 1810 formalmente encontramos el Bando de Hidalgo en donde se declara la abolición de la esclavitud y se suprimen los tributos.

Por otra parte también debemos tomar en cuenta los siguientes antecedentes previos a la primera Constitución de México:

#### *Elementos Constitucionales de López Rayón*

Es importante referirse a los postulados emitidos por Ignacio López Rayón, conocido con el nombre de Elementos Constitucionales de Rayón, en virtud de que dicho instrumento jurídico ejerció una notable influencia en la consagración de los Derechos del Hombre en la Declaración Constitucional; los Elementos Constitucionales de Rayón reconocen en su contenido: a) la libertad de imprenta; b) la inviolabilidad del domicilio, pudiendo sólo ser allanado sólo en caso de seguridad pública; la institucionalización del *habeas corpus*, y d) la abolición de la esclavitud, por tal motivo este documento debe ser considerado como una fuente de la carta fundamental de 1814. <sup>5</sup>

Otro documento fundamental que sirvió como base para la mencionada Constitución son los Sentimientos de la Nación de Morelos.

5. LARA, Ponte Rodolfo. Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano p 8

Este documento emboza algunas ideas sobre los Derechos del Hombre, tales como: la prohibición de la esclavitud y la desaparición de la división de castas, la prohibición de la tortura, el reconocimiento al derechos de propiedad y el principio de inviolabilidad del domicilio.

A continuación se citan los documentos y las declaraciones más importantes que plasmaron los Derechos fundamentales en México:

a. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida como la Constitución de Apatzingan (1814).

b. La Constitución Federal de 1824 es importante señalar que no contenía en realidad una declaración de derechos, lo cual se dejó a la competencia de los Estados, pero recogía la garantía de seguridad relativa a la impartición de justicia;

c. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836;

d. Las Bases orgánicas de de 1843;

e. El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847;

f. La Constitución de 1857, la cual contenía en su Título Primero, sección I, denominada "De los Derechos del Hombre", una serie de artículos que con toda claridad establecieron los derechos humanos fundamentales.

g. La Constitución de 1917. La Constitución vigente, no solamente catalogó un conjunto de derechos y garantías de tipo individual, sino que fue pionera en el mundo en establecer los derechos sociales propios de los grupos que por su especial situación de desventaja social requieren de protección especial de la Ley, como es el caso de los trabajadores, los campesinos y los indígenas.

Desde el punto de vista individual, la Ley Suprema de la Unión establece en su texto un catálogo de orden personal, denominándolos como "Garantías Individuales", previstas en el Título Primero, Capítulo I de la Carta Magna que contiene los primeros 29 artículos del Ordenamiento Constitucional. <sup>6</sup>

## B. LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO

### 1.DEFINICIONES DE DERECHOS HUMANOS

A continuación se enunciarán textualmente algunas definiciones de los que son los Derechos Humanos:

Para el Autor Antonio Trovel y Serra, los Derechos Humanos son:

"....los privilegios fundamentales que el hombre posee por el hecho de serlo, por su propia naturaleza y dignidad. Son derechos que le son inherentes y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser consagrados y garantizados por ésta".<sup>7</sup>

Así mismo para María Teresa Hernández Ochoa y Dalia Fuentes Rosado, los derechos humanos son:

" Los Derechos son los que las personas tienen por su calidad humana. Pero es el Estado el que los reconoce y los plasma en la Constitución, asumiendo así la responsabilidad de respetar esos derechos, a fin de que cada individuo, viva mejor y se realice como tal".<sup>8</sup>

6. QUINTANA, Roldan y SABIDO, Peniche. Op. cit. p. 41

7. Trovel y Serra, Antonio. cit. pos. Carlos F. Quintana, Norma D. Sabido. Derechos Humanos. p. 22

8. Hernández Ochoa, Ma. Teresa y Dalia Fuentes Rosado, cit. pos. Carlos F. Quintana, Norma D. Sabido. Derechos Humanos. p. 22

Mirelle Roccatti, quien fuera Presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, señala que los Derechos Humanos son:

“...aquellas facultades y prerrogativas inherentes a la persona humana, que le corresponden por su propia naturaleza, indispensables para asegurar su pleno desarrollo dentro de una sociedad organizada, mismos que deben ser reconocidos y respetados por el poder público o autoridad, debiendo ser garantizados por el orden jurídico positivo”.<sup>9</sup>

El Instituto Nacional de Investigaciones Jurídicas define a los Derechos Humanos como:

“...el conjunto de facultades, prerrogativas, libertades, y pretensiones de carácter civil, político, económico, social, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas que reconocen al ser humano considerado individual y colectivamente”.<sup>10</sup>

Por otra parte el Reglamento interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece en su artículo 6º:

“Los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se reconoce en los pactos, los convenios, y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México”.<sup>11</sup>

9. ROCATTI Mireille, Los Derechos Humanos y la Experiencia del Ombudsman en México p 36

10. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Voz. Derechos Humanos

11. Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 6º .

Los autores Carlos F. Quintana Roldán y Norma D. Sabido Peniche, proponen dos definiciones, la primera partiendo desde el punto de vista filosófico y la segunda desde el punto de vista histórico:

a) "Se entiende por Derechos Humanos al conjunto de garantías que establecen los ordenamientos legales nacionales e internacionales, con objeto de proteger, frente al poder público, los derechos fundamentales de los seres humanos, en cuanto a su dignidad y el respeto que merecen, por el mero hecho de pertenecer a la especie humana.

a) El conjunto de prerrogativas que salvaguardan la vida y la dignidad de los seres humanos y que los criterios valorativos de la cultura y de la civilización moderna atribuyen a todos los integrantes de la especie humana sin distinción alguna".<sup>12</sup>

## 2. CARACTERISTICAS DE LOS DERECHOS HUMANOS

Sobre este tema cabe señalar que los diversos autores han considerado diversas características de los Derechos Humanos, los cuales en algunas ocasiones coinciden y en muchos casos las complementan. A continuación mencionare las características de los Derechos Humanos de acuerdo a algunos especialistas:

Carlos F. Quintana y Norma D. Sabido nos señalan las siguientes características:

a) Generalidad, porque la tienen todos los seres humanos sin distinción alguna.

12. Carlos F. Quintana, Norma Sabido., op. it., p. 23

- a) Son imprescriptibles, no se pierden por el tiempo, ni por alguna otra circunstancia o causa que ordinariamente extinga a otros derechos no esenciales.
- b) Son intransferibles, porque el derecho subjetivo derivado e individualizado que de ellos emana, no puede ser cedido, contratado o convenido para su pérdida o menoscabo.
- c) Son permanentes, porque protegen al ser humano desde el momento de su nacimiento hasta que muere.

Para Santiago Nino, los rasgos fundamentales de los derechos humanos son tres:

- 1) La universalidad, porque la titularidad de dichos derechos se encuentra en todos los hombres y los beneficia a todos; su posesión no puede estar restringida a una clase determinada de individuos.
- 2) La incondicionalidad, la cual esta sustentada en que los derechos fundamentales no están sujetos a condición alguna, sino únicamente a los lineamientos y procedimientos que determinan los limites de dichos derechos.
- 3) La inalienabilidad, se refiere a que los Derechos Humanos no pueden perderse ni transferirse por su propia voluntad, porque son inherentes a la idea de dignidad humana.

Por otra parte la Comisión Nacional de los Derechos humanos se apega a las tres características señaladas por el autor Santiago Nino refiriéndose a ellas de la siguiente manera:

- Son universales porque pertenecen a todas las personas, sin importar su sexo, edad, posición social, partido político, creencia religiosa, origen familiar o condición económica.

- Son incondicionales porque únicamente están supeditados a los lineamientos y procedimientos que determinan los límites de los propios derechos, es decir, hasta donde comienzan los derechos de los demás o los justos intereses de la comunidad.

- Son inalienables porque no pueden perderse ni transferirse por propia voluntad; son inherentes a la idea de dignidad del hombre. <sup>13</sup>

### 3. CLASIFICACION DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los Derechos Humanos han sido clasificados de diversas maneras; de acuerdo con su naturaleza, origen, contenido y por la materia que refiere.

Una de las formas en que se ha clasificado a los Derechos Humanos es la llamada clasificación por generaciones, esto se refiere a las etapas en que ciertas categorías de prerrogativas y garantías legales se han ido otorgando a los hombres.

La autora Margarita Herrera clasifica de esta última manera a los Derechos Humanos:

13. Referencia tomada de la página web [www.cndh.gob.mx](http://www.cndh.gob.mx)

“a) Primera Generación:-...la podemos ubicar en la época en que cae el absolutismo político junto con las monarquías que les daban sustento, cuando ya a fines del siglo XVIII, surge el constitucionalismo clásico, aquí el hombre empieza a tomar conciencia de que para poder tener la convivencia política, conforme a las ideas liberales, debía tener ciertos derechos, que permitieran ejercitar libremente las ideas de la época; tenemos que en esta época, las Colonias Norteamericanas se independizan de Inglaterra; por el mismo tiempo surge la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. La mayoría de los autores señalan que la Constitución de Estados Unidos, de América del Norte y en la Declaración francesa es en donde surge la primera declaración de los Derechos Humanos, los llamados “Derechos Individuales” que contenían, a la par, Derechos Civiles y Derechos políticos...

a) La segunda generación,- en los llamados Derechos Humanos de la segunda, los derechos civiles y políticos ya consignados, reciben por parte de la sociedad, una ampliación, acorde con las necesidades del tiempo, esto sucede por primera vez en México en 1917, Rusia en 1918, Weimar Alemania en 1919; estos derechos de la segunda generación son básicamente de tres tipos; Derechos Sociales y Económicos, sumándoseles casi inmediatamente los Derechos Culturales, estas anexiones se debieron a las necesidades de los hombres por mejorar sus condiciones de la vida social en el campo, en lo cultural, etc....Los Derechos Humanos de la segunda generación tienen que cumplir con una función social, desde luego sin dejar de ser personales, o mejor dicho individuales, de esa manera, el individuo que es titular, debe ejercerlos con una conciencia social...

b) La tercera generación.- En nuestro tiempo estamos presenciando lo que se llama Derechos Humanos de la tercera generación, que también son llamados “Derechos de Solidaridad”. En términos generales se refieren al derecho de los pueblos para reclamar ciertas prestaciones de la sociedad internacional. Sólo con la finalidad de dar al lector una idea más exacta de lo que

comprende una tercera generación, mencionamos algunos: derecho a la paz; derecho al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado; derecho a beneficiarse con un patrimonio común de la humanidad; derechos al desarrollo.....<sup>14</sup>

Por otra parte la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos la clasificación por generaciones las explica de la siguiente manera:

### **Primera generación**

Se refiere a los derechos civiles y políticos, también denominados "libertades clásicas". Fueron los primeros que exigió y formuló el pueblo en la Asamblea Nacional durante la Revolución francesa. Este primer grupo lo constituyen los reclamos que motivaron los principales movimientos revolucionarios en diversas partes del mundo a finales del siglo XVIII.

Como resultado de esas luchas, esas exigencias fueron consagradas como auténticos derechos y difundidos internacionalmente, entre los cuales figuran:

- Toda persona tiene 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.

14. Ortiz Herrera Margarita. cit. pos. Carlos F. Quintana, Norma D. Sabido. Derechos Humanos. P. 22

- Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni se le podrá ocasionar daño físico, psíquico o moral.
- Nadie puede ser molestado arbitrariamente en su vida privada, familiar, domicilio o correspondencia, ni sufrir ataques a su honra o 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 desean.
- Todo individuo tiene derecho a la libertad de pensamiento y de religión.
- Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión de ideas.
- Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica.

### **Segunda generación**

La constituyen los derechos económicos, sociales y culturales, debido a los cuales, el Estado de Derecho pasa a una etapa superior, es decir, a un Estado Social de Derecho.

De ahí el surgimiento del constitucionalismo social que enfrenta la exigencia de que los derechos sociales y económicos, descritos en las normas constitucionales, sean realmente accesibles y disfrutables. Se demanda un Estado de Bienestar

que implemente acciones, programas y estrategias, a fin de lograr que las personas los gocen de manera efectiva, y 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 a ella y a su familia la salud, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios.
- Toda persona tiene derecho a la salud física y mental.
- Durante la maternidad y la infancia 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 es obligatoria y gratuita.

### **Tercera generación**

Este grupo fue promovido a partir de la década de los setenta para incentivar el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos, en un marco de respeto y colaboración mutua entre las distintas naciones de la comunidad internacional. Entre otros, destacan los relacionados con:

- La autodeterminación.
- La independencia económica y política.
- La identidad nacional y cultural.
- La paz.
- La coexistencia pacífica.
- El entendimiento y confianza.
- La cooperación internacional y regional.
- La justicia internacional.
- El uso de los avances de las ciencias y la tecnología.
- La solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos.
- El medio ambiente.
- El patrimonio común de la humanidad.
- El desarrollo que permita una vida digna.

## **GRUPOS VULNERABLES**

Son aquellos grupos o comunidades que, por circunstancias de pobreza, origen étnico, estado de salud, edad, género o discapacidad, se encuentran en una situación de mayor indefensión para hacer frente a los problemas que plantea la vida y no cuentan con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas. La vulnerabilidad coloca a quien la padece en una situación de desventaja en el ejercicio pleno de sus derechos y libertades.

La vulnerabilidad fracciona y, por lo tanto, anula el conjunto de garantías y libertades fundamentales, de tal forma que las personas, grupos y comunidades en esta situación tienen derechos únicamente en el ámbito formal, ya que en los hechos no se dan las condiciones necesarias para su ejercicio.

Esta circunstancia viola los derechos de los miembros más débiles de la sociedad y los margina, razón por la cual el Estado tiene la responsabilidad de proteger a estas personas, quienes frecuentemente desconocen cuáles son sus derechos, ignoran los medios para hacerlos valer y carecen de los recursos necesarios para acudir ante los sistemas de justicia.

### **Factores que influyen en la vulnerabilidad:**

- Falta de igualdad de oportunidades.
- Incapacidad para satisfacer sus necesidades básicas.
- Desnutrición.
- Enfermedad.
- Incapacidad de acceder a los servicios públicos.
- Marginación. <sup>15</sup>

15. Referencia tomada de la página web. [www.cndh.gob.mx](http://www.cndh.gob.mx)

## CAPITULO II

### LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO Y LA FIGURA DEL OMBUDSMAN COMO MODELO A SEGUIR POR LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

#### A. EL JUICIO DE AMPARO Y LOS DERECHOS HUMANOS

##### 1. DIFERENCIA ENTRE GARANTÍAS INDIVIDUALES Y DERECHOS HUMANOS.

Es importante al hablar de los Derechos humanos conocer la forma en que estos son protegidos en nuestro país, ya que es el punto de partida para conocer el porque y para que surgen mecanismos de carácter o de tipo Ombudsman tendientes a la protección de mencionados Derechos.

Para tratar de hacer la diferencia entre Derechos Humanos y Garantías Individuales exponemos como primer punto la definición de garantía individual de Ignacio Burgoa quien nos dice que el concepto de Garantía Individual se conforma con los siguientes elementos:

- a) En una relación Jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).
- b) Dentro del Derecho Público Subjetivo que emana de dicha relación en favor del gobernado (objeto)
- c) Establece una obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad del mismo

d) Se prevé y regula en citada relación por la ley fundamental.

Observando que las Garantías Individuales es una relación jurídica entre los gobernados y el Estado, a quienes este último le establece obligaciones que previamente están plasmadas en el ordenamiento jurídico.

Por otra parte nos dice existe un nexo lógico jurídico entre los Derechos del Hombre y las Garantías Individuales, los primeros se refiere que substancialmente como las potestades inseparable e inherentes al individuo con elementos propios posición jurídico - positiva en que pudiera estar colocado ante el Estado y sus autoridades, en cambio, las Garantías individuales se refiere a la consagración jurídico positiva de estos elementos, en el sentido de investirlos de obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades estatales y del Estado mismo. Por último nos dice que los Derechos del Hombre constituyen, en términos generales, el contenido parcial de las garantías individuales, jurídicas entre los sujetos: gobernados, Estado y autoridades. 1

Por otra parte el Licenciado Juan Antonio Diez Quintana en su libro "Medios de Impugnación Constitucionales Respecto a la Violación de Derechos Humanos", plantea la pregunta de si los Derechos Humanos son lo mismo que las garantías individuales que establece nuestra Constitución Federal; y al respecto se refiere al artículo seis del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, (el cual se ha transcrito en el capítulo anterior) y concluye que "en este aspecto positivo los derechos humanos van a ser los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México". 2

1. BURGOA Orihuela, Ignacio. Garantías Individuales. P 187

2. DIEZ Quintana, Juan Antonio. Medios de impugnación Constitucionales respecto a la violación de Derechos Humanos. p 7-8

Es entonces que podemos concluir que: en un sentido positivo derechos humanos van a ser los consagrados en nuestra Constitución Federal como garantías individuales, más sin embargo no todos Los catalogados como Derechos Humanos van a estar consagrados dentro de este apartado.

Ahora bien según lo expone el Profesor Diez Quintana "...frente a toda violación a nuestras garantías individuales existe un medio legal que tiene por objeto reparar la violación cometida, y por consecuencia que se restituya al individuo afectado el uso y goce del derecho conculcado. El medio legal no es otro que el juicio de amparo, que tiene por objeto el que mediante un procedimiento que la ley establece y previa substanciación del mismo, se condene a la autoridad infractora a restituir al afectado en el uso y goce de la garantía violada". 3

Por otro lado, " en este orden de ideas, se plantea la interrogante de cuál es el medio legal que tiene una persona para el caso de que una autoridad viole en perjuicio un derecho de los que hemos catalogado como derecho humano; en este punto donde aparece una clara distinción entre el derecho humano y las garantías individuales, ya que podemos afirmar que toda violación a una garantía individual es una transgresión al derecho humano, y no toda violación al derecho humano resulta una vulneración a una garantía individual".4

3. Ibidem p. 9

4. Ibidem p. 11

## 2. DIFERENCIAS ENTRE EL JUICIO DE AMPARO Y EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO ANTE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Comenzare este apartado aludiendo a que si bien es cierto que tanto el Juicio de Amparo como el procedimiento seguido ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos son "Medios de Impugnación" respecto a la violación de derechos humanos, también es cierto que existen diferencias muy marcadas entre ellos que es importante precisar.

La primera de ellas es que, mientras uno es un juicio seguido ante los tribunales federales, frente a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se lleva a cabo un procedimiento de carácter administrativo.

En los dos medios de protección de los Derechos Humanos se llevó a cabo una serie de procedimientos que van a culminar en una resolución, la cual en el primer caso es una sentencia y para el segundo caso es una recomendación la cual (como se vera en el capítulo posterior) carece de obligatoriedad para la autoridad a quien se dirige.

En lo que se refiere a las autoridades infractoras "es clara la diferencia que se aprecia entre las autoridades que intervienen en el juicio de amparo, y las que participan en el procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos como responsables de la violación materia de la queja. Mientras que en el juicio de amparo la autoridad responsable obedece a un perfil definido, en el procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos las autoridades infractoras se amplían hasta aquellas personas como funcionarios y empleados que sean responsables de los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones en perjuicio de los derechos del gobernado.

Por otra parte, la distinción que se aprecia en el juicio de amparo respecto de los diversos tipos de autoridades, entre autoridades ordenadoras y autoridades ejecutoras, no se actualiza en el procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos". 5

Asimismo el autor hace la recomendación de que la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos debería de reformarse en este aspecto a fin de que se precisará el concepto de autoridad responsable o infractora, ya que con ello se lograría hacer más eficaz el trámite de las quejas o denuncias presentadas ante dicho organismo.

Otra de las diferencias que no podemos dejar pasar es la que se refiere a quién o quienes pueden interponer una queja o demanda en caso de violación a los derechos humanos. Hemos de precisar que tratándose del juicio de amparo tenemos como uno de sus principios rectores al "principio de la instancia de parte agraviada" el cual se refiere a que " para reclamar la violación de la garantía individual violada por el acto de autoridad, se requerirá invariablemente que dicha reclamación la haga el individuo persona física o moral que la haya sufrido, toda vez que nunca la Autoridad Jurisdiccional de Amparo, procederá de oficio, para restituirle a esa persona el uso y goce de la garantía violada (art. 107 de la Constitución Federal)"6

Legalmente este principio se encuentra inscrito en el artículo 4º de la Ley de Amparo:

5. Ibidem p. 28

6. DIEZ Quintana, Juan Antonio. 181 preguntas y respuestas sobre el Juicio de Amparo (Sumario sobre el Juicio de Amparo) p.

"Artículo 4º. El juicio de amparo únicamente podrá promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que la ley lo permita expresamente; y sólo podría seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor". 7

En cambio en lo que se refiere en el procedimiento seguido ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, según lo establece su propia Ley cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos. También menciona la puede hacer directamente o por medio de representante. Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por los parientes o vecinos de los afectados., inclusive por menores de edad. Las organizaciones no gubernamentales que se encuentren legalmente constituidas podrán acudir ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos a denunciar violaciones a derechos humanos respecto de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.

Por otro lado el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece que ésta puede conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de Derechos Humanos.

7. Del CASTILLO del Valle, Alberto. Primer curso de Amparo. p. 56

He tratado brevemente de explicar las diferencias que a mi consideración son las más importantes existentes entre ambos procedimientos, con la finalidad de lograr una mejor comprensión y conocimiento de dichos medios de defensa contemplados en la Constitución Federal.

### 3. CAUSAS QUE DAN ORIGEN AL NACIMIENTO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En opinión de los autores Quintana Roldán y Sabido Peniche, en " México cuenta con una extraordinaria y ampliamente reconocida instancia de salvaguarda de los Derechos Humanos en el orden jurisdiccional, que es el juicio de Amparo. Sin embargo debemos reconocer que por vía de Amparo no existe una revisión judicial plenamente eficaz de todos los actos administrativos y de gobierno, en virtud de que se presentan restricciones de carácter constitucional, legislativas y jurisprudencias, que dan base a que el particular se encuentre, en ocasiones desprotegido, frente a la administración pública por no ser procedente, en ciertas circunstancias, la utilización de la vía de Amparo.

Por lo anterior, el sistema jurídico mexicano ha propiciado la creación de mecanismos alternativos, más ágiles, menos complicados y sobre todo gratuitos, para la protección rápida, eficaz y oportuna de las garantías fundamentales de los habitantes del país <sup>8</sup>.

8. QUINTANA Roldan y SABIDO Peniche. Derechos Humanos. p 88

## B. LA FIGURA DEL OMBUDSMAN: EL MODELO A SEGUIR POR LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

### 1. EL NACIMIENTO DEL OMBUDSMAN

“La moderna Institución del Ombudsman con los perfiles que se le conoce actualmente, surge en Suecia a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX. El término se atribuye al jurista Hans Harta, quien fuera miembro de la Comisión Constitucional redactora de la Carta Magna de Suecia de 1809, es en éste ordenamiento en el que quedó establecido el Ombudsman como una institución Jurídica del sistema sueco.”<sup>9</sup>

El modelo Sueco es la connotación moderna del Ombudsman más sin embargo sus precedentes se pueden encontrar en las regiones del Norte de Europa, desde Alemania hasta los países escandinavos, en la Edad Media se conoció a un funcionario denominado Justitieombudsman, el cual era encargado por parte de la Monarquía para fungir como procurador y supervisor en la transferencia de bienes de las familias o grupos, cuando se afectaba a otras víctimas o sus familiares.

En Suecia, en el año de 1713, el Rey Carlos XII establecen la figura del Canciller de Justicia del reino ( Justitiekansler) al que se le atribuyó textualmente la función de:

“...proteger los derechos del pueblo contra las injusticias y abusos del poder que le puedan ser causados por oficiales de Estado”.<sup>10</sup>

9. Ibidem p. 103

10. Ibid p. 136

En la creación de la figura del Ombudsman en 1807, se contó en Suecia con un solo Ombudsman, quien supervisaba la actuación de los funcionarios civiles y militares, sin embargo al estallido de la Primera Guerra Mundial hizo necesario la separación de la supervisión de la actividad de los funcionarios civiles a la de los militares, lo cual dio como consecuencia la creación de un Ombudsman Militar al que se llamó Militieombudsman, que tuvo vigencia desde 1915 hasta 1968.

“Otra importante referencia en la figura del Ombudsman Sueco se dio en 1957, cuando el Parlamento amplió las atribuciones del Ombudsman para que pudiera intervenir en las quejas que se dieran contra funcionarios locales y municipales. A esta habría que agregar que la actividad social del Estado fue mayor en las últimas décadas por el incremento de los asuntos relativos al bienestar social: cuidado de los niños, cuidado de los ancianos, seguro social etc.”.<sup>11</sup>

Actualmente la legislación Sueca contempla cuatro Ombudsman, quienes son designados en el parlamento, estos conservan el mismo status jurídico, pero uno de ellos es designado por el propio Parlamento como Jefe Administrativo, lo que prácticamente se convierte en el Jefe de la oficina del Ombudsman.

Los cuatro Ombudsman, de acuerdo a las materias que deben conocer cada uno de los titulares de la institución, se dividen de la siguiente manera:

El primero conoce de las quejas en asuntos que atañen a la libertad de prensa y, en general, sobre cuestiones que se vinculen con la libertad de opinión y reunión.

El segundo Ombudsman se encarga de la supervisión de la Corte, asuntos de persecución pública, de política y prisiones.

11. Ibid p. 106

El tercer Ombudsman conoce de las fuerzas armadas, las cuestiones relativas a la salud en general, comunicaciones, asuntos culturales, asuntos educativos, cuestiones religiosas, cuestiones de ciudadanía, extranjería, cuidado de la naturaleza y medio ambiente, cuestiones de los campesinos y de agricultura.

El cuarto Ombudsman tiene a su cargo los asuntos relativos a impuestos, seguridad y bienestar social (niños, ancianos y discapacitados).

Existen otros Ombudsman en Suecia que no son designados por el parlamento sino por instancias de la Administración Pública, los cuales son:

- a) El Ombudsman del Consumidor
- b) El Ombudsman para la igualdad de oportunidades
- c) El Ombudsman contra la discriminación
- d) El Ombudsman de los niños
- e) El Ombudsman de la prensa.

## 2. ANTECEDENTES DEL OMBUDSMAN EN MEXICO

El precedente más remoto del Ombudsman en México lo encontramos con:

- a) La Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí en 1847.

La Procuraduría de Pobres fue creada en San Luis Potosí en 1847, bajo las ideas liberales de Don Ponciano Arriaga; esta Procuraduría tenía como finalidad defender a los desamparados de las injusticias, atropellos y excesos realizados por algunas autoridades o agentes públicos, también tenían la misión de procurar el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas pobres, favoreciendo su educación y bienestar.

La Procuraduría de Pobres estableció la competencia de tres procuradores, los cuales averiguaban hechos y señalaban medios reparadores o, en su caso, llevaban al responsable ante el Juez.

b) La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.

Fue creada el 3 de enero de 1979, por el Gobernador de la entidad Dr. Pedro G. Zorrilla Martínez, dicha dirección dependía del propio Gobernador de esa entidad, y tenía a su cargo realizar todo tipo de gestiones complementarias de los instrumentos jurídicos ya existentes para proteger los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal como en la local. También estaba facultada para llevar a cabo las investigaciones de quejas y reclamaciones de los gobernadores en contra de las autoridades tanto municipales, estatales o federales.

c) La Procuraduría de Vecinos de la Ciudad de Colima.

“La Procuraduría de Vecinos se fundó por acuerdo del Ayuntamiento de Colima, el 21 de noviembre de 1983. La Ley orgánica Municipal de Colima integro dicha figura en diciembre de 1984. El funcionario encargado se nombraba a partir de una propuesta de la dependencia municipal ratificada por el cabildo, y se le facultaba para recibir quejas, investigarlas y proponer sanciones, e informar sobre actos de la Administración pública municipal que afectaran a los ciudadanos”.<sup>12</sup>

d) La Defensoría de los Derechos Universitarios (UNAM)

Fue establecida en 1985 por el rector de la Universidad Nacional Autónoma de México el Dr. Jorge Carpizo, con el fin de investigar las quejas de los integrantes de la comunidad Universitaria sobre una multiplicidad de materias administrativas, el Defensor encargado, rinde ante el Consejo Universitario un informe anual de su gestión.

12. LARA Ponce, Rodolfo. Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano. p. 190

El estatuto define a la Defensoría de los Derechos Universitarios como:

"El órgano de carácter independiente que tiene por finalidad esencial recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico de la UNAM, por la afectación de los derechos que les otorga la legislación universitaria; realizar las investigaciones necesarias ya sea a petición de parte o de oficio y proponer, en su caso, las soluciones a las autoridades de la propia Universidad".<sup>13</sup>

Dicho órgano goza de absoluta independencia y no atiende asuntos laborales, resoluciones académicas, disciplinarias o problemas susceptibles de solucionarse por los medios establecidos por la legislación universitaria.

e) Procuraduría para Defensa de los Indígenas y la Procuraduría Social de la Montaña y asuntos indígenas del Estado de Oaxaca.

En septiembre de 1986 en el Estado de Oaxaca se creó la Procuraduría para la Defensa de los Indígenas, la cual depende del Ejecutivo local, y se encarga de gestionar y vigilar los procesos de liberación de presos indígenas que, por sus condiciones culturales se encuentran privados de su libertad.

Por otra parte el 29 de abril de 1987 se estableció la Procuraduría Social de la Montaña en el Estado de Guerrero, la cual se encarga de proteger los intereses de los indígenas y trabaja coordinadamente con otras dependencias del Estado para proteger a los grupos étnicos de la entidad.

13. Idem

a) La Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes.

Nace en Aguascalientes en 1988, Dentro de la Ley de Responsabilidades para Servidores Públicos del Estado. Esta fue la primera institución estatal mexicana nacida bajo la inspiración del Ombudsman Sueco, y fue una verdadera innovación en las instituciones jurídicas de México.

Aunque ésta procuraduría dependía del Ejecutivo estatal, gozaba de autonomía para investigar las quejas que ante ella fueron presentadas; además tenía facultades para resolver sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

Tratándose de violaciones en caso de las violaciones que tienen los servidores públicos, podía solicitar informes a los mismos, contando con acceso a todos los expedientes o documentos administrativos o judiciales, formaba recomendaciones, advertencias, proposiciones y recordatorios a los servidores públicos y podía emplear medios de apremio para cumplir con sus objetivos legales.

b) La Defensoría de los Derechos de los Vecinos de la Ciudad de Querétaro.

El Ayuntamiento de Querétaro creó el 22 de diciembre de 1988 la Defensoría de Derechos de los Derechos de los Vecinos, inspirada en el modelo sueco fue destinada a investigar las quejas sobre la actuación administrativa de las autoridades municipales; era de su competencia el investigar las quejas y denuncias de los ciudadanos afectados en sus derechos por actos u omisiones irracionales, inadecuadas o erróneas de las autoridades administrativas del Municipio de Querétaro.

c) La Procuraduría Social del Distrito Federal.

Nació en 1989 como órgano desconcentrado de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, esta se le considera como la instancia que

atiende las quejas de los habitantes del Distrito Federal en asuntos administrativos y que tengan que ver con la prestación de servicios públicos.

d) La Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación. Se crea el 13 de febrero de 1989 dentro de la Secretaría de Gobernación una Dirección General de Derechos Humanos, la cual tuvo a su cargo la atención, la orientación, la consultoría u la operatividad para brindar auxilio, así como la capacitación y la normatividad sobre asuntos de violaciones a Derechos Humanos.

Sus objetivos eran procurar la salvaguarda, promoción y aplicación de los derechos fundamentales recogidos por nuestro constitucionalismo social, es decir, la observación de los Derechos Humanos.

e) La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.

Fue el 5 de abril de 1989 en el Estado de Morelos donde por primera vez se crea un organismo con denominación y estructura de Comisión, su objetivo central consistía en promover la defensa y respeto de los Derechos Humanos por parte de todas las autoridades del Estado; contó con facultades para recibir quejas o denuncias sobre violación a estos derechos, dando el seguimiento necesario para la investigación, reparación y sanción según el caso.

Esta Comisión podía hacer recomendaciones a las dependencias de gobierno estatal y los ayuntamientos a fin de que se adoptaran medidas para salvaguardar los derechos humanos, tenía la obligación de rendir un informe público, cada seis meses para difundir tanto las recomendaciones que hubiere realizado, como en general sus actividades protectoras de los derechos fundamentales en la entidad.

### 3. CONCEPTOS Y CARACTERISTICAS DEL OMBUDSMAN.

#### LA FIGURA DEL OMBUDSMAN

El nacimiento del Ombudsman no se puede concebir sin la idea de la relación existente entre el Estado limitado y sus gobernados, entendido el primero como el Estado de Derecho en el cual el poder público es ejercido a través de preceptos normativos generales y circunscrito a las leyes que derivan de aquéllos; en donde el mismo está impedido constitucionalmente para ejercer arbitrariamente el poder en contra de los gobernados. <sup>14</sup>

Es aquí en donde surge la institución de origen sueco "el Ombudsman", el cual destaca como primordial característica el ser el órgano gubernamental ante el cual los gobernados pueden acudir para denunciar cualquier abuso o incumplimiento por parte del poder público, respecto a los derechos humanos legalmente reconocidos.

#### a) DEFINICION

La figura del Ombudsman, cuya etimología proviene de las palabras suecas "ombud", el que actúa como vocero o representante y "man" hombre, ha alcanzado durante las últimas décadas un mayor nivel de desarrollo, logrando extender su presencia más allá del ámbito de la defensa de los derechos humanos. <sup>15</sup>

14. Lara, op. cit. p. 106

15. Referencia tomada de la Revista Conducef informa, año 1 Volumen 1. 3-marzo 2000. Comisión nacional para la protección y defensa de los usuarios de los servicios financieros.

El autor Héctor Fix Zamudio ha definido al Ombudsman de la siguiente manera:

“...como uno o varios funcionarios designados por el Órgano Parlamentario, por el Ejecutivo o por ambos que, con el auxilio de personal técnico, poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados, ante las acciones realizadas por las autoridades administrativas, no sólo por infracciones legales sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto en la resolución; y como resultado de esta investigación pueden proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones. Esta labor se comunica periódicamente a través de informes públicos, generalmente anuales, a los más altos Órganos del Gobierno, al Órgano Legislativo o ambos, con la facultad de sugerir las medidas legales y reglamentarias que consideren necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos”.<sup>16</sup>

De la definición anterior se desprende que el Ombudsman es un mecanismo complementario para la adecuada realización de importantes aspectos de la relación gobernantes y gobernados, cuya finalidad es siempre la salvaguarda de los derechos humanos; al hablar entonces de un mecanismo complementario se estaría frente a una insuficiencia en la adecuada relación gobernantes-gobernados, esto debido principalmente al crecimiento tanto de la sociedad como del Estado. Es entonces el Ombudsman un mecanismo adicional de control de los gobernados.

16. Rodolfo Lara, op. cit. p. 18

## b) CARACTERISTICAS DEL OMBUDSMAN.

El Ombudsman es el órgano receptor de quejas e inconformidades de los gobernados, por los agravios padecidos por la acción de empleados y funcionarios públicos, los cuales investiga y, en su caso, expide recomendaciones públicas tendientes a corregir las acciones que lesionaron sus derechos fundamentales.

La investigadora Sonia Venegas señala las siguientes características acerca del Ombudsman:

- Independencia, esta característica esta relacionada directamente con el o los órganos de gobierno que realizan su nombramiento, es decir el hecho de que algunos ombudsman sean nombrados por el Legislativo o por el Ejecutivo o en su caso por ambos, no debe implicar que dichos poderes interfieran o influyan en las recomendaciones que dicho órgano emite.
- La autonomía, se le debe proporcionar independencia organizativa, y los elementos necesarios para su funcionamiento, tanto financieros como humanos.
- Imparcialidad, "El Ombudsman debe ser apolítico y apartidista para evitar caer en controversias de carácter político, ya que si cayera en ellas, poco sería lo que podría aportar al país, y mucho perdería, porque el Ombudsman siempre debe ser imparcial y la sociedad debe estar segura de que sus recomendaciones son objetivas e imparciales".<sup>17</sup>

17. Jorge Carpizo, ¿Qué es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos?, Mexico, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1990, p. 8

- Accesibilidad de los gobernados a la institución, esta accesibilidad puede ser directa o indirecta, la primera se refiere a que los ciudadanos presentan directamente sus quejas, en la indirecta se requiere la intervención de algún miembro del Parlamento o del Senado, quien recoge la inconformidad respectiva y la canaliza al órgano de defensoría.
- Carácter no vinculatorio de sus resoluciones, se refiere a que después de haber investigado y emitir su respuesta éstas siempre tienen el carácter de recomendaciones por lo que no conllevan una fuerza coercitiva, y mucho menos material, para obligar a su cumplimiento, por lo tanto no pueden invalidar los actos de autoridad que intentan corregir o enmendar.
- Autoridad, en esta característica se hace referencia a que el nombramiento del cargo de Ombudsman, debe recaer en una persona con honorabilidad pública y con alta capacidad profesional, de ahí que de su autoridad moral han de surgir opiniones dignas de atenderse, y la autoridad que no la atiende se expone al juicio de la opinión pública.
- La publicidad, esta característica se lleva a cabo de dos maneras; la primera es publicitando sus funciones, esto es, enterar a amplios sectores de la población acerca de sus derechos y del papel de dicha institución y las formas de acceso a la misma, haciendo lo a través de medios periodísticos, académicos, etc. La otra manera a través de la cual se cumple con esta característica es la rendición de un informe sobre sus actividades, el cual en nuestro país es anual, este se rinde formalmente ante el poder estatal de quien partió la iniciativa o la facultad de instaurarlo.

#### 4. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS DEL OMBUDSMAN ESCANDINAVO Y LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

La primera interrogante que utilizaremos para abordar este tema es: ¿en qué se parece la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a un Ombudsman? En la presentación de las quejas, en la facultad de investigación, en el acceso directo del quejoso al órgano, en la facultad de pedir toda la documentación relacionada con el caso, en la informalidad y antiburocratismo de su actuación, en lo apolítico del cargo y de la función, en la independencia en el desempeño de esa función, en la gratuidad del servicio, en la elaboración de informes periódicos y públicos.

La segunda interrogante que plantea el Autor Jorge Carpizo es ¿en qué se diferencia la Comisión Nacional de Derechos Humanos de un Ombudsman? En que en México la designación la realiza el presidente de la República, en que la Comisión no tiene poder sancionador, y en que que la Comisión tiene facultades que generalmente no se atribuyen a un Ombudsman: representar al gobierno de la República ante organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales de Derechos Humanos y poseer facultades de prevención de violaciones, educativas y culturales, respecto a los Derechos Humanos. 18

18. CARPIZO, Jorge. Derechos Humanos y Ombudsman. p. 17

### CAPITULO III

#### LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

##### A. ANÁLISIS SOBRE LA CREACIÓN Y CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS ( ARTÍCULO 102 CONSTITUCIONAL APARTADO B)

La Comisión Nacional de Derechos Humanos nace en México en el año de 1990 mediante un Decreto presidencial en el cual se estaba sustituyendo a la Dirección General de Derechos Humanos, ésta dependencia fue instaurada por y dentro del Poder Ejecutivo. Se Adscribió a la Secretaría de Gobernación en concordancia con la Ley Orgánica de la Administración Pública que marcaba como función de esa dependencia encargarse de la protección a los Derechos Humanos.

A la creación de la Comisión sobrevinieron varias críticas, según lo señalan diversos autores, en cuanto a que su marco jurídico y forma de creación; se mencionaba que al no estar prevista en la Constitución era violatoria de ésta; se cuestiono la facultad del ejecutivo para crear éste organismo desconcentrado, se dijo que al estar dentro de la estructura del Gobierno Federal, ésta no tendría ninguna autonomía ya que el mismo Ejecutivo Federal, le correspondía nombrar al Presidente, al Secretario Técnico e invitar a los consejeros; y se cuestionó también las materias que se excluyeron de su competencia.

El Doctor Jorge Carpizo expone en su libro Derechos Humanos y Ombudsman, algunas de las razones por las cuales se estaba de acuerdo con la forma de creación de la Comisión Nacional a través de un Decreto Presidencial:

- a) Jurídicamente se podía hacer porque el Presidente de la República posee esa facultad;

- b) La figura del Ombudsman era muy poco conocida en México, e incluso juristas destacados no tenían ninguna noción sobre ella, para comprobarlo baste repasar la cantidad de desatinos que se expresaron;
- c) Se inició una gran polémica, como era de esperarse, sobre las principales características de la Comisión Nacional y sobre su competencia;
- d) Era preferible que el Ombudsman nacional pudiera tener un mejor marco jurídico una vez que la sociedad hubiera comprendido y aceptado a la institución del Ombudsman, pero fundamentalmente que hubiera aceptado sus resultados.

A más de un año de su instauración como Comisión Nacional, su propio Consejo a través de su Presidente, preparo un proyecto de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el cual fue sometido a consideración del Presidente de la República quien lo aceptó y además propuso que éste se elevara a nivel constitucional.

Se estimo pues procedente incluirla en el texto de la Constitución General del País, a fin de que sus actuación estuviera claramente apegada a la Ley y se convalidaran sus propósitos de defensa de los Derechos Humanos. <sup>1</sup>

Fue enviado el proyecto de reforma por el Presidente de la República el 18 de noviembre de 1991 el cual fue aprobado por unanimidad por 229 votos a favor, 55 aprobatorios y tres en contra.

La reforma al artículo 102 al cual se incluyo un apartado "B" referente a la Comisión Nacional, se publicó en e Diario Oficial de la Federación del día 28 de enero de 1992 el cual quedo de la siguiente manera:

<sup>1</sup> Carlos F. Quintana, Norma D. Sabido, Derechos Humanos. P 166

## DECRETO CONSTITUCIONAL

DECRETO por el que se reforma y adiciona el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.  
Presidencia de la República.

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente:

### DECRETO

"La Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como la mayoría de las legislaturas de los Estados,

### DECLARA:

Se reforma y adiciona el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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 por 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 para un segundo periodo en los términos de lo dispuesto por 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 tal 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.

QUINTO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

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, Presidente. Dip. A. Mónica García Velázquez, Secretaria. Sen. Porfirio Camarena Castro, Secretario. Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los siete días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y nueve. Ernesto Zedillo Ponce de León. Rúbrica. El Secretario de Gobernación, Diódoro Carrasco Altamirano. Rúbrica. 2

La iniciativa presentada fue el resultado de la experiencia de los propios integrantes de la Comisión Nacional, lo cual la hacía que estuviera debidamente sustentada y enriquecida la institución del Ombudsman en nuestro país.

Posteriormente el Congreso de la Unión expidió la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992.

2. Adición al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Comisión Nacional expidió su Reglamento Interior, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre del mismo año.

## B. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

### 1. Definición.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) es un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, perteneciente al Estado mexicano. Su principal objetivo es la protección de los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo primero de su reglamento la define de la siguiente manera:

Artículo 1º. El presente ordenamiento reglamente la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y regula su estructura, facultades y funcionamiento como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto esencial, es la protección, la observancia, la promoción el estudio, y la divulgación, de los Derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos jurídicos internacionales que México ha ratificado.

La Comisión Nacional e también un órgano de la sociedad y defensor de ésta

### 2. Atribuciones.

Para hacer referencia en este apartado a las atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos humanos hemos de enfatizar en que La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) es un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, perteneciente al Estado mexicano. Su principal objetivo es la protección de los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La protección y defensa de los Derechos Humanos en México fue elevada a rango constitucional el 28 de enero de 1992, con la publicación del Decreto que adicionó el apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta disposición facultó al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecieran organismos especializados para atender las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorios de Derechos Humanos, por parte de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, así como para formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes.

Con fecha 13 de septiembre de 1999 se reformó el artículo 102, apartado B constitucional, en el cual se señala que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. El objetivo esencial de este organismo es la protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

- I. Recibir quejas de presuntas violaciones a Derechos Humanos.
- II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de Derechos Humanos en los siguientes casos:
  - a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

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

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

IV. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que presenten respecto de las Recomendaciones y acuerdos de los Organismos de Derechos Humanos de las Entidades Federativas.

V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los Organismos Estatales de Derechos Humanos.

VI. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado.

VII. Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país.

VIII. Proponer a las diversas autoridades del país, de acuerdo a su competencia, que promuevan cambios o modificaciones de disposiciones legislativas, reglamentarias, así como de prácticas administrativas para una mejor protección de los Derechos Humanos.

IX. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes para impulsar el cumplimiento de tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos.

X. Proponer al Ejecutivo Federal la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos.

XI. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional.

XII. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos.

XIII. Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país.

XIV. Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos.

Cabe hacer mención que las quejas y denuncias, las resoluciones y recomendaciones formuladas por la CNDH no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes; por lo tanto, no suspenden ni interrumpen sus plazos preclusivos.

### 3. Competencia para tramitar una queja.

El artículo 3º de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece su competencia:

" La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del poder judicial de la federación.

Cuando en un mismo hecho, estuvieren e involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las entidades Federativas o Municipios, la competencia se surtirá a favor de la Comisión Nacional.

Tratándose de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los Derechos Humanos de la Entidad de que se trate, salvo lo dispuesto por el artículo 60 de ésta Ley.

Asimismo corresponderá conocer a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados de la Federación, a que se refiere el artículo 102, apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

De éste artículo se desprenden varios puntos importantes que deben ser precisados:

a) lo que se refiere a quejas o inconformidades En contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, la Comisión Nacional sólo puede conocer de aquéllos que tengan carácter administrativo, pero por ningún motivo puede analizar cuestiones jurisdiccionales de fondo. 3

b) Para precisar que se entiende por "actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal", el artículo 17 establece que tendrán ese carácter los actos u omisiones que provengan de instituciones dependencias u organismos tanto de la administración pública federal centralizada, como de la paraestatal, pero se aclara que en el caso de éstas últimas deben aparecer registradas en el Registro Público respectivo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que tales actos puedan considerarse como provenientes de autoridad.

3. QUINTANA, SABIDDO . op cit p 170

La CNDH no podrá conocer los asuntos relativos a:

1.- Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales; ya que las instancias competentes para conocer de éstos asuntos son el Instituto y el Tribunal Electoral, en razón del carácter apolítico y apartidista de la institución.

2.- Resoluciones, laudos o sentencias emitidas por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, en este supuesto la Comisión no puede conocer.

En específico, en relación a que no puede conocer de carácter jurisdiccional se debe a que “no puede ser vulnerada la independencia del Poder Judicial.....porque se desquiciaría todo el orden jurídico si un órgano interviene en la competencia y funciones jurisdiccionales que corresponden exclusivamente del poder judicial”:<sup>4</sup>

3.- Conflictos de carácter laboral, aún cuando el empleador sea una dependencia federal; ya que existen órganos especializados para conocer de estos asuntos, como son las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. El motivo de esta limitación se para “respetar el ámbito de competencia determinado por la legislación a las autoridades de trabajo y por ser conflictos entre particulares.”<sup>5</sup>

4.- Consultas formuladas por autoridades, particulares y otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales, ya que esta facultad es exclusiva del Poder Legislativo.

4. CARPIZO, Jorge. Derechos Humanos y Ombudsman p. 21

5. LARA Ponte, Rodolfo. Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano p 195

5.- Conflictos entre particulares, ya que la competencia de la CNDH, únicamente le permite conocer de actos y omisiones atribuibles a autoridades o servidores públicos particulares; para que estas se den es necesario que intervenga, directa o indirectamente, una autoridad o servidor público".<sup>6</sup>

6.- "Tratándose de organismos administrativos con funciones jurisdiccionales, como lo son Tribunales Agrarios, el Tribunal Fiscal de la Federación, la Procuraduría Federal del Consumidos, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, o alguno de este orden la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no puede conocer de quejas sobre el fondo del asunto, sino solamente sobre los demás actos de autoridad que no versen sobre la materia misma de la controversia y que afecten a los particulares...."<sup>7</sup>

7.- Asuntos de naturaleza ecológica, los cuales debe conocer la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

En estos casos la Comisión sólo puede conocer de las quejas en materia ecológica sólo en segunda instancia, en concordancia con lo establecido en el artículo 25 en los siguientes casos:

- I. Cuando se trate de quejas por deficiencias errores u omisiones en los que hubiera podido incurrir, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el tratamiento de un problema o por el contenido de su Recomendación;
- II. Que el quejoso haya planteado originalmente el problema ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y ésta haya pronunciado una Recomendación que no haya sido cumplida debidamente por la autoridad a la que fue dirigida;

6. CARPIZO op. Cit. p 20

7. ROLDAN, SABIDO. Op. cit. p.172

- I. Que la queja no implique que la Comisión Nacional se pronuncie sobre aspectos técnicos o científicos, y
- II. Que la queja se refiera a hechos concretos en los que se haya visto afectada una comunidad y no una persona en particular.

La resolución de segunda instancia que tome la Comisión Nacional se basará, en los supuestos que anteriormente se mencionan, en la exclusiva revisión de los agravios que el quejoso haga valer contra la determinación que en primera instancia haya tomado la Procuraduría.

8.- Violaciones a los derechos humanos cometidas por autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o de los municipios.

#### 4. Procedimiento ante la comisión nacional de derechos humanos.

En lo que se refiere a quien puede presentar la denuncia ante la Comisión Nacional hago referencia al capítulo anterior <sup>8</sup>.

Por lo que se refiere al plazo para presentar la queja, "este será de un año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios de o que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. Se hace excepción en cuanto que tratándose de violaciones graves a los derechos humanos la Comisión Nacional podrá ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada y el término no contará cuando se trate de hechos que por su gravedad se puedan considerar violaciones de lesa humanidad.

La instancia respectiva se presenta por escrito; en casos urgentes se puede hacer por medio de comunicación electrónica. No se admitirán comunicaciones anónimas, por lo que toda queja deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes a su

8. vid. *Supra*, capítulo segundo, p. 29

presentación. La Comisión Nacional designa personal de guardia para recibir y atender las reclamaciones o quejas urgentes a cualquier hora del día y de la noche. A fin de facilitarle a los quejosos el trámite ante dicha Comisión Nacional, pone a su disposición formularios y los orienta sobre el contenido de su queja o reclamación.....

Una vez admitida la instancia, deberá ponerse en conocimiento de las autoridades señaladas como responsables y en la misma comunicación se les solicitará que rindan un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyen en la queja, el cual deberán presentar dentro de un plazo máximo de quince días naturales. Desde el momento en que se admita la queja el Presidente, los Visitadores Generales o adjuntos, en su caso, el personal técnico y profesional, se podrán de inmediato en contacto con la autoridad señalada como responsable de la presunta violación de derechos humanos para intentar lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, siempre dentro del respeto de los derechos humanos que se consideren afectados , a fin de lograr a la brevedad una solución del conflicto. De lograrse una solución satisfactoria, o el allanamiento de los responsables, la Comisión Nacional lo hará constar así y ordenará el archivo del expediente, el cual podrá reabrirse cuando los quejosos o denunciantes expresen a dicha Comisión que no se haya cumplido con el compromiso en un plazo de noventa días. Para estos efectos la Comisión nacional dictará en el término de setenta y dos horas, el acuerdo correspondiente, y en su caso proveerá las acciones y determinaciones conducentes.

Para el caso en que en la queja no se deduzcan los elementos que permitan la intervención de la Comisión Nacional, ésta requerirá por escrito al quejoso para que la aclare. Si después de dos requerimientos el quejoso no contesta, se enviará la queja al archivo por falta de interés del propio quejoso.

En el informe que deberán rendir las autoridades señaladas como responsables contra las cuales se interponga queja o reclamación, se harán constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, si efectivamente éstos existieron, así como los elementos de

información que consideren necesarios para la documentación del asunto. La falta de rendición del informe o de la documentación que lo apoye, así como el retraso injustificado en su presentación, además de la responsabilidad respectiva, tendrá el efecto de que en relación con el trámite de la queja se tengan por ciertos los hechos materia de la misma, salvo prueba en contrario.

La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos prevé, en su artículo 39, que cuando la resolución del asunto requiera una investigación, el visitador general tendrá las siguientes facultades:

1. Pedir a las autoridades o servidores públicos, a los que se imputen violaciones de derechos humanos, la presentación de informes o documentos adicionales.
2. Solicitar de otras autoridades, servidores públicos o particulares todo género de documentos o informes.
3. Practicar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección en términos de ley,
4. Citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos.
5. Efectuar todas las demás acciones que conforme a Derecho juzque conveniente para el mejor conocimiento del asunto.

Asimismo el visitador general, tendrá la facultad de solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que se tomen las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justifiquen. Dichas medidas pueden ser de conservación o restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto.

En cuanto a las pruebas, la mencionada ley dispone que las que se presenten, tanto por los interesados como por las autoridades o servidores públicos a los que se imputen las violaciones, o bien que la Comisión Nacional requiera y recabe de

oficio, serán valoradas en conjunto por el visitador general, de acuerdo con los principios de la lógica y de la experiencia, y en su caso de la legalidad, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos materia de la queja, de tal manera que las conclusiones del expediente, que serán la base de las recomendaciones, estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente.

Concluida la investigación, el investigador general formulará un proyecto de reconocimiento o un acuerdo de no responsabilidad, en el cual se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores han violado o no los derechos humanos a los afectados, al haber incurrido en actos u omisiones ilegales, irrazonables, injustas inadecuadas o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados mediante un período que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes. En el proyecto de recomendación, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y, si procede en su caso, para la reparación de daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado. Los proyectos referidos serán sometidos al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración final.

En caso de que no se prueben las violaciones de derechos humanos imputadas, la Comisión Nacional dictará un acuerdo de no responsabilidad". 9

9. DIEZ Quintana, Juan Antonio. Medios de impugnación Constitucionales respecto a la violación de Derechos Humanos.

## 5. Las inconformidades: queja e impugnación

De acuerdo al artículo 102 Constitucional apartado "B", en su último párrafo se establece la facultad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos y omisiones de los organismos locales de las entidades Federativas.

El Reglamento y la Ley de la materia regulan estos procedimientos en sus artículos 55 y siguientes y 147 y siguientes respectivamente.

Por lo que se refiere a la queja procede ante la Comisión Nacional por perjuicios graves motivados por las omisiones o la falta de acción en los procedimientos los organismos locales hasta antes de emitir una recomendaciones, y siempre que hayan transcurrido seis meses como mínimo desde la presentación de la queja o denuncia inicial. 10

El último párrafo del artículo 55 de la Ley de la Comisión menciona que en el caso de que el organismo local acredite estar dando seguimiento adecuado a la queja o denuncia, el recurso de queja deberá ser desestimado.

El recurso de queja deberá ser presentado por escrito directamente ante la Comisión Nacional, pero en casos urgentes, se puede hacer oralmente o por cualquier medio de comunicación, debiendo ser ratificado dentro de los tres días siguientes si así se presentare.

Una vez admitido el recurso, la Comisión Nacional correrá traslado al organismo estatal correspondiente para que rinda un informe, en un plazo no mayor de diez días hábiles, en el cual deberá acompañar con las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. Si no se presenta el informe, se presumirán ciertos los hechos señalados, salvo prueba en contrario.

10.LARA op. Cit. p 197

La Comisión Nacional resolverá el recurso en un lapso no mayor a 60 días a partir de la aceptación del recurso, para lo cual formulará una recomendación al organismo local, para que en su caso subsane las omisiones o inactividad que hubiere incurrido.

Una de las facultades más importantes de la Comisión Nacional es la establecida en el artículo 60 de la Ley en el cual se señala que ésta ante un recurso de queja por omisión o inactividad, si considera que el asunto es importante, y el organismo estatal puede tardar mucho en expedir su recomendación, podrá atraer esa queja y continuar tramitándola con objeto de que sea ese organismo el que emita, en su caso, la recomendación que corresponda.

El recurso de impugnación procede, exclusivamente ante la Comisión Nacional contra las resoluciones definitivas contra los organismos estatales de Derechos Humanos, o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las recomendaciones, emitidas por los citados organismos. Se establece también que excepcionalmente podrán impugnarse los acuerdos de los propios organismos estatales cuando, a juicio de la Comisión Nacional, se violen ostensiblemente los derechos de los quejosos o denunciantes en los procedimientos seguidos ante aquellos organismos, y los derechos deban protegerse de inmediato.<sup>11</sup>

De los aspectos más importantes sobre el recurso de impugnación se pueden puntualizar de la siguiente manera:

Procede en los siguientes supuestos:

11. QUINTANA, SABIDO. Op. cit. p. 185

a) Por las resoluciones definitivas tomadas por un Organismo Local de Derechos Humanos. Se entiende por resolución definitiva toda forma de conclusión de un expediente abierto con motivo de presuntas violaciones a los derechos humanos.

a) Por el contenido de una recomendación dictada por un Organismo Local de Derechos Humanos, cuando a juicio del quejoso éste no intente reparar debidamente la violación denunciada.

c) Por el deficiente o insatisfactorio cumplimiento de la autoridad hacia una recomendación emitida por el Organismo Local de Derechos Humanos.

Para que la Comisión Nacional admita el recurso de impugnación es necesario que:

1. El recurso sea interpuesto directamente ante el correspondiente Organismo Local de Derechos Humanos.

2. El recurso sea suscrito por la persona o personas que hayan tenido el carácter de quejosos o agraviados en el procedimiento instaurado por el respectivo Organismo Local de Derechos Humanos.

3. El recurso se presente ante el respectivo Organismo Local dentro de un plazo de 30 días naturales contados a partir de la notificación del acuerdo de conclusión o de que el quejoso hubiese tenido noticia sobre la información definitiva de la autoridad acerca del cumplimiento de la recomendación.

El recurso de impugnación deberá presentarse por escrito ante el Organismo Local respectivo y con una descripción concreta de los agravios generados al quejoso, el fundamento de los mismos y las pruebas documentales con que se cuente.

Las resoluciones que adopte la Comisión Nacional respecto de los recursos de impugnación pueden ser:

1. La confirmación de la resolución definitiva del Organismo Local de Derechos Humanos.
2. La modificación de la propia recomendación, caso en el cual formulará, a su vez, una Recomendación al Organismo Local.
3. La declaración de suficiencia en el cumplimiento de la recomendación formulada por el Organismo Local respectivo.
4. La declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la recomendación del Organismo Local por parte de la autoridad local a la cual se dirigió, supuesto en el que la Comisión Nacional formulará una recomendación dirigida a dicha autoridad, la que deberá informar sobre su aceptación y cumplimiento.

#### C. PRINCIPALES REPERCUSIONES QUE HA TENIDO LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO.

"Podemos afirmar en términos generales, que la opinión pública nacional ha considerado la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un avance significativo en la defensa de estas garantías del Hombre. Sin embargo existen importantes opiniones que ha venido cuestionando su desempeño como incompleto, sobre todo en lo que se refiere, a que no tiene facultades para conocer de asuntos laborales y electorales. No obstante, se puede concluir que la Comisión Nacional, es una institución que ha venido a cubrir un importante papel de defensor de los Derechos Humanos, si bien con limitaciones legales notables. Sobre el particular, la opinión pública mexicana ha sido testigo de que las intervenciones de la Comisión Nacional son garantía de legalidad en aquellos asuntos en los que por su trascendencia e importancia se les ha invitado a

participar, siendo un garante del debido apego a los procedimientos que la ley establece.

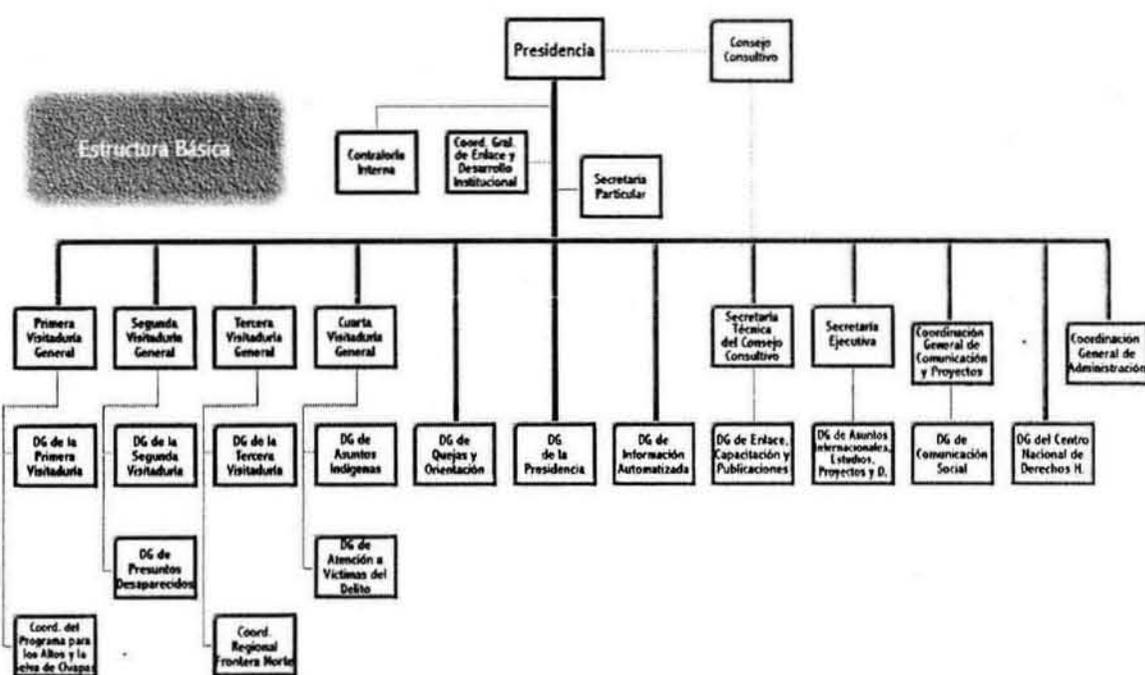
La trascendencia de este organismo defensor de los Derechos Humanos, en la sociedad mexicana, puede afirmarse que ha sido positiva, y que en general, su actuación ha sido encomiable y podría decirse que hasta valerosa en múltiples asuntos

La influencia moral de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ésta abriendo vías muy positivas en la integración y consolidación de una verdadera cultura de respeto a estos derechos que dan sentido y se justifican en la dignidad de la vida humana.

México cuenta ahora con un sistema muy completo de organismos públicos defensores de los Derechos Humanos, en donde se destaca como indudable institución rectora en todo el país la Comisión Nacional de la materia". 12

12. Ibid. p 19

# ORGANIGRAMA DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS



## CAPITULO IV

### PROPUESTA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

#### A. ESTUDIO SOBRE LA AUTONOMÍA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En este apartado se enunciarán opiniones de varios autores en torno a la tan discutida autonomía de la Comisión, a fin de llegar a una conclusión sobre si existe una real y verdadera autonomía de gestión de dicha institución.

El profesor León Cortiñas Peláez en su libro *Introducción al Derecho Administrativo I* nos dice:

" El control de la Administración suscita satisfacción formal y dudas sustantivas. En un país de Tercer Mundo en el cual la constitucionalización en 1992 del "Defensor del Pueblo" (u ombudsman) parece ser algo más complejo, pero no necesariamente más completo, el marco de la protección de los derechos humanos. Es ciertamente un paso esperanzador, ejecutado empero a partir del Poder Ejecutivo federal, cuyo acucioso estudio del proyecto presentado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, rechazó las alternativas de un órgano congresional o de una institución autónoma, concretándose a una iniciativa (hoy ley) que la convierte en simple entidad paraestatal, es decir en un auxiliar" del propio Ejecutivo, la mayoría de cuyas "recomendaciones" (1990-1993) permanecen empero incumplidas". 1

1. CORTIÑAS, Peláez León, et al., *Introducción al Derechos Administrativo*. P 23

Al respecto Quintana Roldan y Sabido Peniche nos dicen:

Que la independencia y autonomía del ombudsman en relación a las autoridades del gobierno, son la garantía de su buena actuación, ajena a presiones de todo tipo, particularmente político; nos mencionan también que esa autonomía se encuentra reforzada cuando el ombudsman ejerce sus funciones, de manera que la población lo apoye al estimar que sus actividades salvaguardan los derechos fundamentales de los individuos integrantes de la sociedad que no se queden en meras discusiones discursivas.

La autonomía aludida se manifiesta cuando menos en dos fundamentales apreciaciones. Por una parte, hacia lo externo, la institución del ombudsman debe actuar con independencia de toda autoridad del gobierno; además de que su creación, funcionamiento, designación, y otros actos inherentes a la institución estén determinados en la ley, por otra parte, en lo interno, deberá contar con una amplia esfera de gestión y de organización libre y sin intervención de autoridad alguna. En este sentido el Ombudsman suele tener facultades reglamentarias de orden interno para que se otorgue a sí mismo su estatuto de organización funcional, sus jerarquías internas, sus procedimientos de atención a las denuncias y quejas que se le presenten, entre otros aspectos.

Los autores hacen mención de que en nuestro país en el artículo 5º del Reglamento que rige a la Comisión Nacional, señala que en el desempeño de sus funciones y en el ejercicio de su autonomía, la Comisión no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridades o servidor público alguno.

Independencia y autonomía en el Ombudsman son indispensables para la existencia misma de la institución....2

Emilio Rabasa nos menciona que desde la discusión de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el Congreso de la Unión, existían ciertas diferencias para definirla como organismo descentralizado o como organismo autónomo.

Finalmente se decidió porque se estructurará como una entidad descentralizada, como lo establece el autor:

Así fue aprobado en el senado por unanimidad y sin reserva, y en la cámara de diputados con reserva en lo particular para debate y discusión, con 354 votos a favor y 31 en contra.

En lo que se refiere a las discusiones que se llevaron a cabo en el seno del Congreso el autor antes señalado nos menciona que la propuesta no aprobada consistía en denominar a la Comisión Nacional como "organismo autónomo", pues se argumentaba que siendo descentralizado perdería eficacia como órgano de defensa de Derechos Humanos....por que seguiría siendo un órgano del Estado, contra quien se dirigen sus recomendaciones, particularmente contra autoridades y servidores públicos de la rama ejecutiva del mismo.

Es en este punto en donde el autor hace la pregunta siguiente: ¿Cómo podría la Comisión Nacional de Derechos Humanos declarar violador de un derecho humano a un agente, policía o cualquier autoridad de rango y nivel que fuera siendo que esa autoridad...lo es del mismo Estado? del cual pertenece como órgano descentralizado, sería juez y parte, según la opinión del autor.

También asegura que la naturaleza de un organismo no sólo se debe deducir por su denominación y es menester analizar todo el contexto legal bajo el cual se desarrolla (su articulado, derechos y atribuciones así como su forma de operar) para determinar si es o no autónomo, no hay que quedarse en la cuestión lingüística de forma, pues a fin de cuentas lo que menos importa es la denominación, lo que realmente importa es la efectiva autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aún quedando como organismo descentralizado. 3

La autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se puede notar tomando las siguientes modalidades de autonomía que se desprenden de su propio régimen legal.

Se puede hablar de autonomía orgánica, que se refiere a los órganos que conforman la Comisión y se desprende de los artículos 5, 13, 14 y 16 respectivamente.

Artículo 5. La Comisión Nacional se integrará con un Presidente, una secretaría Ejecutivo, hasta 5 Visitadores Generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

3. RABASA, Gamboa Emilio. Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México p 67

Artículo 13. El Presidente de la Comisión Nacional y los Visitadores Generales no podrán ser detenidos ni sujetos a la responsabilidad civil, penal o administrativa por las opiniones y recomendaciones que formulen, o por los actos que realicen, en ejercicio de las funciones propias de su cargo que les asigna esta ley.

Artículo 14. El Presidente de la Comisión podrá ser destituido, y en su caso, sujeto a responsabilidades, sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este supuesto, el Presidente será sustituido interinamente por el primer Visitador General, en cuanto no se designe nuevo Presidente de la Comisión Nacional.

Artículo 16. Tanto el Presidente de la Comisión, como los Visitadores Generales y los visitadores adjuntos, en sus actuaciones tendrán fe pública, para certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas o inconformidades, presentadas ante la Comisión Nacional.

Por lo que se refiere a la autonomía Financiera se refiere a que la Comisión Nacional se refiere a que ésta tendrá la facultad de elaborar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos, el cual remitirá directamente al Secretario de Estado competente para el trámite correspondiente.

El artículo 2º establece a la Comisión Nacional de lo Derechos Humanos como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.....

También se hace alusión en referencia a este punto en el artículo 75 del mismo ordenamiento en el cual se establece que el Gobierno Federal deberá proporcionarle los recursos materiales y financieros para su debido funcionamiento.

Refiriéndonos a la autonomía técnica, ésta consiste básicamente en la parte procedimental de la Ley.....y por medio de la cual la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aplica su propio ordenamiento a través de sus recomendaciones o acuerdos de no responsabilidad (Titulo tercero de su Ley), esta es la capacidad jurídica fundamental para individualizar las normas constitucionales y leyes sobre la materia de los Derechos Humanos que se expresará por medio de una recomendación, acuerdo de no responsabilidad o resolución sobre cualquiera de los recursos de inconformidad, contra los cuales, según lo dispone el artículo 47 no procederá recurso alguno, lo cual confiere definitividad a los acuerdos o resoluciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, posibilitando su revisión por cualquier órgano de índole que sea.

Respecto a su autonomía Política en el artículo 64 se establece que ninguna autoridad o servidor público dará instrucciones a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos respecto de los informes que emita.

El autor Emilio Rabasa en su estudio que hace sobre la autonomía de la Comisión hace una reflexión en cuanto a que cuando se dice que ésta debe ser un organismo autónomo y no descentralizado, se piensa que autonomía equivale a independencia del Estado, en tanto que lo segundo dependencia del mismo....

Lo que sucede con el concepto corriente de autonomía es que en él se confunden dos ideas que nada tienen que ver entre sí: la de independencia, que es un problema político-jurídico de soberanía, y la descentralización, que es la cuestión en torno de las formas de estructurar el Estado, esto es la forma de distribuir competencias dentro del mismo o de alguno de sus poderes, en este caso el Ejecutivo, y concretamente la administración pública.

Continua diciendo, ahora bien, si al darle autonomía a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que se pretende es sustraerla del Ejecutivo y concretamente de la Administración Pública del Estado, habría que preguntarse primero ¿para situarla dónde? , dentro del Legislativo, Ejecutivo o Judicial, o como un cuarto poder. Cualquiera que sea la respuesta, por lo pronto habrá que aceptar que sigue estando dentro del Estado y por lo tanto no es independiente de él, ya que el Legislativo y judicial o inclusive el cuarto poder son todos poderes del Estado.<sup>4</sup>

Siguiendo con las diferentes opiniones sobre lo que se debe considerar como autonomía el autor Nestor de Buen en sus obras en donde aborda la problemática de la autonomía de la ciencia del derecho sostiene que la autonomía de la disciplina jurídica se establece en cuatro direcciones que son la legislativa, la científica, la didáctica y la jurisdiccional.

La autonomía legislativa radica en que la disciplina jurídica tenga su propio sistema normativo o cuente con sus propias fuentes del derecho creadas por el legislador, ejemplo, el Derecho del Trabajo cuenta con su Ley Federal del Trabajo.

Autonomía científica se da cuando llegan a existir un buen número de importantes trabajos doctrinales en la materia.

La autonomía didáctica aparece al incluirse la disciplina dentro de los planes de estudios de escuelas y facultades de derecho.

La autonomía jurisdiccional, finalmente tiene su origen en la existencia de Tribunales propios, para la disciplina jurídica. <sup>5</sup>

4. RABASA. Op cit p 26

5. BUEN, Lozano Nestor de. Derecho del Trabajo p. 107

Así pues, si a una disciplina jurídica le falta una de estas autonomías, no puede decirse que se trate de una disciplina jurídica plenamente autónoma.

En relación a la autonomía de los Derechos Humanos como Disciplina Jurídica el autor Enrique Arrieta Silva hace el siguiente análisis:

Autonomía Científica o doctrinal, existe una gama amplia sobre autores y tratadistas sobre la materia en Derechos Humanos, tanto en el campo nacional como en el internacional.

Autonomía Jurisdiccional, es posible decir que también la tiene, puesto que los derechos humanos cuentan con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, misma que por medio de sus propios órganos realiza un procedimiento, que si bien es formalmente administrativo, desde el punto de vista material es jurisdiccional, toda vez que se desarrolla como una contienda procesal entre el quejoso y la autoridad vulneradora, que puede llamar con una resolución llamada recomendación, que tiene una estructura muy semejante a una sentencia. 6

Ahora bien concluido el procedimiento, puede también finalizar en una resolución de no responsabilidad, teniendo en este caso la resolución cierto formato de sentencia de acuerdo a la Ley respectiva.

Autonomía Didáctica, el autor menciona que se realizó un estudio en 84 escuelas y facultades de derecho del país se buscó cuáles contemplaban la figura de los derechos humanos como asignatura, se encontró que sólo 11 la contemplaban (en su mayoría escuelas privadas) por lo cual se ha afirmado que los Derechos Humanos no poseen autonomía didáctica.

6. ARRIETA, Silva Enrique. Derechos Humanos. p. 49,50,51

De acuerdo con el pensamiento del distinguido maestro Héctor Fix Zamudio, se puede afirmar que las garantías judiciales son los instrumentos que se utilizan para lograr la independencia, autonomía, dignidad y eficacia de los tribunales, siendo éstas principalmente cuatro: la designación, la estabilidad, la remuneración y la responsabilidad.<sup>7</sup>

Carpizo en su opinión personal nos dice que el Ombudsman es un órgano del Estado, no del gobierno.

## B. ESTUDIO SOBRE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

### 1. Definición de recomendación

Los diferentes autores y expertos en Derechos Humanos no han establecido en sus obras al respecto una definición específica sobre lo que se puede entender por recomendación, sin embargo se puede decir que es una resolución con carácter de sugerencia con una estructura muy semejante a la de una sentencia según se desprende del artículo 133 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el cual no dice, los textos de las recomendaciones contendrán:

a) Descripción de los hechos violatorios de derechos humanos,

7. CARPIZO, Jorge. Derechos Humanos y Ombudsman. P. 51

- b) Enumeración de las evidencias que demuestran la violación de Derechos Humanos,
- c) Descripción de la situación jurídica generada por la violación de Derechos Humanos y del contexto en que los hechos se presentaron;
- d) Observaciones, administración de pruebas y razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de Derechos Humanos reclamada, y
- e) Recomendaciones específicas, que son las acciones que se solicitan a la autoridad sean llevadas a cabo para efecto de reparar la violación de Derechos Humanos y sancionar a los responsables.

Una vez que la Comisión Nacional determina ser competente para conocer de una queja, debe comenzar de inmediato su procedimiento, y dentro de éste el camino más recomendable para la resolución de la queja es la amigable composición, ya que siempre será más rápida que una recomendación.

Cuando no se puede llegar a la conciliación entonces se procede a la recomendación, siempre y cuando se llegue a la conclusión de que sí existieron violaciones a los Derechos Humanos.

Durante el trámite conciliatorio, la autoridad o servidor público implicado puede presentar a la Comisión Nacional las evidencias o pruebas que acrediten que en el caso de que se trate, no existen violaciones a los Derechos Humanos; si una vez concluidas las investigaciones sobre los asuntos del conocimiento de la Comisión Nacional se tienen los elementos probatorios necesarios y de ellos se

desprende que no hubo tales violaciones, entonces emitirá un Acuerdo de no Responsabilidad.

## 2. Características de las recomendaciones

- a) Tienen carácter no vinculatorio: es decir no es obligatorio su cumplimiento para la autoridad a la que va dirigida. Si las recomendaciones fueran obligatorias para la autoridad, se convertirían en sentencias, o sea en decisiones jurisdiccionales, y en esta forma estos ombudsmen dejarían de ser tales, para transformarse en tribunales "con todas las formalidades procesales que ello implica".<sup>8</sup>

Serían cada uno de ellos un tribunal más, con todas las ventajas y desventajas que ello tiene; pero precisamente es lo que no se desea, sino un ombudsman que actúe con un procedimiento flexible y antiburocrático, con un mínimo de formalidades y cuya resolución pueda ser rápida y sin costo económico para el quejoso, es por ello que se dice que actúan como auxiliares de los órganos jurisdiccionales, sin llegar a sustituirlos.

- b) Las recomendaciones son autónomas: es decir, ninguna persona o autoridad puede señalar y ni siquiera sugerir cual debe ser su sentido. Las recomendaciones sólo deben tener como fundamento las evidencias del expediente, que son las que aportan las partes y las que los organismos consiguen en la investigación que realizan. De este principio se deriva la propia autonomía de los organismos, porque un organismo que no fuera autónomo, no podría expedir recomendaciones autónomas. Su autonomía e imparcialidad son elementos sine qua non para su correcto funcionamiento.

8. Ibidem p. 89

- c) Las recomendaciones son públicas; es decir, deben ser del conocimiento de la sociedad. Este aspecto es importantísimo, para el éxito del ombudsman. Sólo figurémonos lo que serían recomendaciones secretas. El ombudsman hubiera fracasado, ya que su autoridad sólo es moral y necesita del respaldo de la opinión pública.<sup>9</sup>

La autoridad se siente inclinada a aceptar la recomendación, entre otras razones, por el costo político que le tendría rechazarla.....Así su publicidad se convierte en piedra angular de todas las acciones del ombudsman, pero especialmente de sus recomendaciones.<sup>10</sup>

9. Ibidem p. 87

10. Idem

3. Estudio cuantitativo sobre el cumplimiento de las recomendaciones que ha emitido la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en los dos últimos años.

**Recomendaciones enviadas en el período del 16 de noviembre del 2000 al 31 de diciembre del 2001**

• No aceptadas	7
• Aceptadas, con pruebas de cumplimiento total	4
• Aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial	17
• Aceptadas, sin pruebas de cumplimiento ( cuyo seguimiento ha terminado )	1 3
• Aceptadas en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento	2
• En tiempo de ser contestadas	1
• Aceptadas cuyo cumplimiento reviste características peculiares	
<b>Total</b>	<b>42</b>

**Recomendaciones enviadas en el período del 1 de enero al 31 de diciembre de 2002**

• No aceptadas	3
• Aceptadas, con pruebas de cumplimiento total	5
• Aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial	35
• Aceptadas, con pruebas de cumplimiento insatisfactorio	1
• Aceptadas, sin prueba de cumplimiento	2
• Aceptadas, en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento	1
• En tiempo de ser contestadas	9
<b>Total</b>	<b>56</b>

En el primer periodo encontramos que el porcentaje de las recomendaciones que realmente fueron cumplidas es muy bajo, tan sólo se alcanza el 16%, y en el segundo periodo presentado solamente se cumplió con el 8%; de lo cual se desprende que el cumplimiento de las recomendaciones es bastante bajo, por lo cual es imperante la necesidad de fortalecer la Comisión Nacional para el cumplimiento de sus recomendaciones.

\* La información presentada fue tomada de los Informes de Actividades presentados por la Comisión Nacional en los periodos del 16 de noviembre al 31 de diciembre del 2001, y del 1 de enero al 31 de diciembre del 2002, respectivamente.

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

### C. PROPUESTA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En este apartado trataremos de hacer una breve reflexión sobre cuales son los alcances que la Comisión Nacional puede tener a través de la expedición de sus recomendaciones.

Por otra parte la propuesta que se expondrá tendrá como fundamento fortalecer el sistema de Responsabilidades de los servidores públicos por lo cual se hará una breve reseña de las reformas que se han hecho en esta materia desde 1982.

Uno de los problemas fundamentales cuando hablamos de ombudsman consiste en determinar si sus actividades pueden tener influencia para precisar la responsabilidad de los empleados y funcionarios públicos.

La función esencial de esta institución de origen escandinavo, es la de recibir las quejas, de los administrados frente a los actos y omisiones de una administración pública cada vez más complicada, como resulta en las relaciones Estado-gobernados en la actualidad; procurar una solución rápida a las cuestiones planteadas y, de no ser posible, realizar una investigación para concluir con una recomendación no obligatoria que en su caso, pretende reparar la violación, si considerará que esta se cometió.

No se encuentra directamente dentro de sus funciones la de sancionar, o solicitar de otros órganos del Estado que se apliquen las sanciones respectivas. Sin embargo, las investigaciones y gestiones de este organismo pueden servir de apoyo a las entidades que tienen a su cargo esa atribución de exigir la

responsabilidad de los servidores públicos. Se trata de una consecuencia mediata, pero no por eso menos importante de los defensores de los Derechos Humanos.

En lo que se refiere a las reformas de diciembre 1982 al título IV de la Constitución Federal, se reformó de manera sustancial relacionado con las responsabilidades de los servidores públicos.

En primer término advertimos un cambio en la denominación a este sector de las disposiciones fundamentales, que anteriormente, en su redacción original por el Constituyente de Querétaro, que siguió la misma terminología de la Constitución de 1857, llevaba el nombre "De las responsabilidades de los funcionarios públicos", pues en ambos casos los preceptos respectivos estaban dirigidas preponderantemente a los procedimientos para regular, el juicio político y la declaración de procedencia en relación con los altos funcionarios de la Federación y de las Entidades Federativas dotados de fuero de carácter constitucional. En la citada reforma de 1982 se utiliza la calificación de "servidores públicos" no sólo con el objeto de introducir elementos de carácter ético, sino también para extender la responsabilidad que estaba dirigida esencialmente a los altos funcionarios, también a los funcionarios menores, y a los empleados públicos, ampliándose también las categorías por las cuales puede exigirse, por medio de bases generales debe ampliar tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los Estados.<sup>11</sup>

11. FIX, Zamudio, Héctor. Protección Jurídica de los Derechos Humanos. p. 401

De acuerdo con las bases generales establecidas en el artículo 109 de la Constitución Federal, en su texto vigente, existen tres niveles de responsabilidad de los servidores públicos: a) la responsabilidad política; la responsabilidad administrativa o disciplinaria; la responsabilidad penal, todas ellas reguladas en el ámbito federal por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y muy recientemente a partir del 13 de marzo del 2002, se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Una vez realizada esta breve introducción procederé a explicar en que consiste mi propuesta:

Del estudio realizado sobre las recomendaciones que en realidad son satisfactoriamente cumplidas por las autoridades infractoras, no es muy alentador, por lo cual debe pensarse en la posibilidad de darle una mayor fortaleza a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el cumplimiento de sus recomendaciones.

Ante las diversas discusiones de cómo darle fortalecimiento a la Comisión, se encuentra la de la intervención de órganos jurisdiccionales; sin embargo estas propuestas no han sido aceptadas. Es por ello que deben buscarse nuevas opciones a fin de que la finalidad primordial de este organismo sea cumplida satisfactoriamente sin perder sus características esenciales de "Ombudsman".

Una de mis propuestas va encaminada a una eficaz aplicación de las leyes en materia de responsabilidades tanto las administrativas como la de carácter penal hacia los servidores públicos que vulneren los derechos humanos de los gobernados.

El artículo 43 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece la obligación para las autoridades y servidores públicos de comparecer y aportar información o documentos necesarios en la investigación en relación a una queja, así mismo, en el artículo 70 de la misma ley, se establece que los servidores públicos serán responsables penal y administrativamente por los actos u omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas o inconformidades que se lleven ante la Comisión Nacional.

En este sentido la responsabilidad que señala la Ley en comento sólo se limita a establecer la responsabilidad con motivo y durante su proceso de investigación, sin embargo a si existe conforme a las pruebas aportadas violación a derechos humanos y por tanto se incurre en responsabilidad la misma ley establece que la Comisión Nacional debe poner en conocimiento de las autoridades superiores competentes, los actos u omisiones en que incurran autoridades y servidores públicos durante y con motivo de las investigaciones que realice la Comisión, a efecto de que se apliquen sanciones administrativas.

A este respecto la propuesta estriba en que se establezca un procedimiento de responsabilidad administrativa por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos ante la autoridad jerárquica superior; en el cual la Comisión Nacional deberá enviar la recomendación emitida, además de toda la documentación que pudiera acreditar la presunta falta administrativa en que haya incurrido el servidor público, a fin de contar los elementos de prueba suficientes, además de que hará la petición de la sanción administrativa correspondiente a dicha falta.

Las recomendaciones de la Comisión Nacional se encuentran a expensas de que la Autoridad presuntamente infractora la acepte o no, es por ello que también se propone el establecimiento de la comparecencia obligatoria ante la Cámara de diputados, de aquellos funcionarios públicos que reiteradamente hagan caso omiso de las recomendaciones de la Comisión Nacional, lo anterior a efecto de que esta también pueda establecer dicho procedimiento de responsabilidad.

Una de las preguntas que al respecto podrían surgir es ¿porqué ante la Cámara de Diputados?

La Constitución Federal nos da la respuesta en el artículo 109 en el cual en su fracción III, menciona que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.....

En su último párrafo el mismo artículo continúa diciendo:

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, puede formular su denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el artículo.

Por lo que se propone la reforma a este artículo facultando a la Comisión Nacional para que pueda formular la denuncia en el caso mencionado.

Cabe mencionar que dicho procedimiento de investigación (siguiendo con los principios que rigen a la protección jurídica y procesal de los derechos humanos) sería flexible, informal y breve.

Para el caso de que la responsabilidad del servidor implicará una conducta de ilícita, se remitirán los documentos que contengan los elementos necesarios que califiquen dicha conducta como delictiva al Ministerio Público el cual los analizará, realizará su investigación y ejercerá la acción penal; en dichas investigaciones tanto para establecer la responsabilidad administrativa como penal, la Comisión Nacional podrá fungir como coadyuvante en dichas investigaciones.

Para el caso de que la autoridad responsable sea el Representante del Ministerio Público Federal, el que incurra en responsabilidad penal, quien conocerá de conformidad con el artículo 102 Constitucional, será la Procuraduría General de la República; y para el caso de que se trate del Representante del Ministerio Público Local conocerá de a cuerdo con el artículo 21 Constitucional el Procurador de Justicia de su Estado.

## CONCLUSIONES

### PRIMERA.

Como punto de partida de las diferentes definiciones vertidas sobre lo que son los derechos humanos, encontramos principios que los fundamentan como aquellas prerrogativas que son inherentes a todo individuo y se concentran en el valor intrínseco de la dignidad, implicando el derecho a la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad la propiedad y un sin fin de derechos sociales, económicos y culturales, los cuales debe reconocer el Estado a través de la norma.

### SEGUNDA.

De acuerdo con las concepciones filosoficas, nos encontramos con los criterios que exponen la necesaria positivación en la norma de los Derechos Humanos para garantizar su defensa, (Jus Positivismo), y en caso contrario nos encontramos con las posturas que no están de acuerdo con llevarlo a cabo debido que por su propia naturaleza de ser inherentes al hombre no es necesaria su positivación (Jus Naturalismo).

### TERCERA

La Diferencia entre garantías individuales y derechos humanos estriba en que los derechos humanos son reconocidos como aquellos derechos inseparables e inherentes al individuo independientemente de su posición jurídico - positiva

frente al Estado. Mientras que las garantías individuales es el hecho de positivizar estos derechos humanos en el sentido de darles obligatoriedad e imperatividad.

#### CUARTA

Los antecedentes en México nos dejan claro que no ha existido una verdadera protección de los Derechos Fundamentales, sino hasta su inclusión en la Constitución de 1857 y posteriormente en 1917 en donde no sólo se incluyeron garantías individuales , si no que también se logro la protección de derechos sociales, como por ejemplo los consagrados en los artículos 27 y 123 Constitucionales.

#### QUINTA

La figura del Ombudsman, palabra sueca que significa representante, empezó a divulgarse en la en la primera posguerra mundial en los países escandinavos, después de permanecido en la legislación sueca a partir de 1809, y al terminar la segunda guerra mundial se advierte su influencia en los más diversos ordenamientos de una manera acelerada en tal grado que se le califica como una "institución Universal".

## SEXTA

La figura del Ombudsman viene a significar un mecanismo complementario a los sistemas jurisdiccionales encaminados a los sistemas jurisdiccionales encaminados a la protección de los Derechos Humanos.

## SEPTIMA

Algunos autores coinciden en que el juicio de Amparo, sin dejar de ser una gran institución mexicana, se ha convertido en un juicio técnico, caro y de difícil interposición, es por ello que la Comisión Nacional surge como una alternativa de protección hacia los Derechos Humanos, ya que si bien existe la protección jurídica en las garantías individuales, también es cierto que no todas ellas aluden a derechos humanos, y hay más de uno de estos que no se encuentre plasmado en la Constitución; además también funge como un filtro para evitar la carga de trabajo en los Tribunales Federales.

## OCTAVA

Los asuntos de no competencia más relevantes se pueden señalar los siguientes:

- a) No puede conocer de resoluciones de organismos y autoridades electorales en razón de su carácter apolítico y apartidista.
- b) No podrá por ningún motivo conocer de cuestiones jurisdiccionales porque es función exclusiva del Poder Judicial.
- c) No puede realizar interpretaciones a disposiciones constitucionales, ya que esta facultad es conferida al Poder Legislativo.

- d) No podrá conocer de conflictos de carácter laboral, para no invadir el ámbito de competencia de las autoridades del trabajo.

## NOVENA

Para contar con una verdadera protección jurídica y procesal de los Derechos Humanos se deben cumplir con tres principios básicos: un procedimiento sencillo y rápido, amplias y eficaces medidas cautelares o precautorias que impidan la consumación irreparable de las violaciones de los Derechos Fundamentales, una decisión que tienda a la restitución de los propios derechos infringidos.

## DECIMA

La Comisión Nacional cuenta con autonomía de gestión la cual se deriva de su propia ley, sin embargo los derechos humanos vistos como disciplina jurídica, cuenta con autonomía científica, legislativa y jurisdiccional, pero no de autonomía didáctica.

## UNDECIMA

El porcentaje de las recomendaciones que realmente son cumplidas por las autoridades infractoras no es muy alentador, lo cual nos hace pensar que los elementos básicos con que cuentan dichas recomendaciones ( fuerza moral y publicidad) no son suficientes para que la autoridad infractora se ciña a dicha resolución, por lo cual no ha sido suficiente el esfuerzo realizado por la Comisión Nacional por proteger los Derechos Humanos.

En México es necesario el fortalecimiento de esta institución a través de implementar un juicio de responsabilidades tanto administrativas en el cual las investigaciones realizadas por la Comisión Nacional sea la base de dicho procedimiento, seguido ante el superior jerárquico de la autoridad infractora o en el caso de reincidencia, ante la Cámara de Diputados del Congreso, y que en cuestiones penales no sólo haga del conocimiento de que se ha cometido un ilícito, sino que sea una pieza fundamental al coadyuvar con el Ministerio Público para determinar el ejercicio de la acción penal

## FUENTES BIBLIOGRAFICAS

- BARREIRO Barreiro, Clara,  
*Derechos Humanos*, 2ª. Ed., Editorial Salvat Editores Barcelona 1981, 321 pp.
- BUEN Lozano, Nestor de,  
*Derechos del Trabajo*, 6ª ed. Editorial Porrúa, México 1986, 662 pp.
- BURGOA, Ignacio,  
*Las Garantías Individuales*, Vigésimo 2ª ed., Editorial Porrúa México 1989, 772 pp.
- CARPIZO, Jorge,  
*Algunas reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos*. Editorial CNDH. México 1992, 32 pp.
- CARPIZO, Jorge.  
*Derechos Humanos y Ombudsman*. 2da. Edición . Editorial Porrúa. México 1998, 277pp.
- CORTIÑAS Peláez, León,  
*Introducción al Derechos Administrativo*, 2ª ed., Editorial Porrúa, México 1994, 363 pp.
- DERECHOS HUMANOS. Memoria del IV Congreso Nacional de Derechos Constitucional. T III. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Primera Edición México 2001, 560 pp.
- Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Voz. Derechos Humanos, 458 pp.
- Del CASTILLO del Valle, Alberto.

*Primer curso de Amparo*, 1ra. Edición, EDAL EDICIONES, México 1998, 153 pp.

- DIEZ Quintana, Juan Antonio  
*181 preguntas y respuestas sobre el Juicio de Amparo (Sumario sobre el Juicio de Amparo)*, 2da. edición, Editorial Pac. México 1995, 97pp.
  
- DIEZ Quintana, Juan Antonio.  
*Medios de impugnación Constitucionales respecto a la violación de Derechos Humanos*, 1ra. Edición, Editorial PAC, México 2001, 181pp.
  
- FAURE, Chistine,  
*Las Declaraciones de los Derechos del Hombre*, Primera Edición. En español, CNDH, 1995, 327 pp.
  
- FIX Zamudio, Héctor,  
*La protección Jurídica de los Derechos Humanos*. 2da. Edición. Editorial CNDH. México 1999, 318 pp.
  
- LARA Ponte, Rodolfo,  
*Derechos Humanos e n el Constitucionalismo Mexicano*, 2ª. ed., Editorial Porrúa, México 1998, 238 pp
  
- Memoria de la Primera Reunión Nacional del Poder Legislativo y las Instituciones Públicas de los Derechos Humanos CNDH, México 2001.
  
- MADRAZO, Jorge.  
*Derechos Humanos. El nuevo enfoque mexicanos*. 1ra Edición Editorial Fondo de Cultura Económica México 1993, 272 pp.

- ORTÍZ Herrera, Margarita, *Manual de Derechos Humanos*, 1ra ed., Editorial Pac, México 1993, 268 pp.
  
- QUINTANA Roldan Carlos F y SABIDO Peniche, Norma D., *Derechos Humanos*, 1ra ed., Editorial Porrúa, México 1998, 477 pp.
  
- RABASA, Gamboa Emilio.  
*Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis Jurídico de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*. Primera Edición Editorial CNDH. México 1992, 67 pp.
  
- ROCCATTI, Mireille.  
*Los Derechos Humanos y la Experiencia del Ombudsman en México*. Ed. CNDH. Del Estado de México. México 1995, 67 pp
  
- SAYEG Helú.  
*Introducción a la Historia Constitucional de México*. 2a ed., Editorial Pac. Mexico 1990, 221 pp.
  
- TENA Ramírez, Felipe,  
*Leyes Fundamentales de México*, 3ra. ed., Editorial Porrúa México 1983, 649 pp.
  
- TERRAZAS R., Carlos,  
*Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México.*, 3ra. ed. Editorial Miguel Angel Porrúa, México 1991, 185 pp.
  
- VASAK Karel, *Las Dimensiones internacionales de los Derechos Humanos, vol. III*, Primera ed. UNESCO 1984, 568 pp.

- VARELA Feijoo J.,  
*La Protección de los Derechos Humanos*, Editorial Hispano Europea Barcelona España  
1972, 341 pp.

### **FUENTES HEMEROGRAFICAS**

- Informe de Actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 16 de noviembre del 2000 al 31 de diciembre del 2001.
- Informe de Actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1ro de enero al 31 de diciembre del 2002.
- Memoria de la Primera Reunión Nacional del Poder Legislativo y las Instituciones Públicas de los Derechos Humanos CNDH, México 2001.
- Revista Condusef informa, año 1 Volumen 1. 3-marzo 2000. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros.

### **LEGISLACION CONSULTADA**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
- Reglamento Interior de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos