



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**“LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO
LÍMITE AL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO EN MÉXICO”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ALMA LILIA PERALTA GARCÍA

ASESOR: LIC. ANDRÉS OVIEDO DE LA VEGA

ACATLÁN, EDO. DE MÉXICO, AGOSTO DE 2007.



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.

A DIOS

*Por darme la fuerza para salir adelante
y conducirme por el buen camino
por permitirme concluir una etapa más en mi existencia
Gracias señor.*

A MIS PADRES

*Por su apoyo incondicional, su cariño y por todo lo que soy, les rindo
como tributo este sencillo trabajo.*

A MIS HERMANOS

*Leticia, Jorge y Claudia, por haberme apoyado
a su manera en lo cotidiano.*

A MIS SOBRINOS

*Amanquiél y Ezequiel, por el amor que les profeso,
esperando que mi esfuerzo les sirva de ejemplo para
luchar por sus objetivos y nunca se cansen de luchar.*

A LA MEMORIA DE MIS ABUELOS

*Papá Ángel, Mamá Tila y a mi Abue Eudelia
Porque continúan a mi lado como si no hubiesen partido,
y sé que desde donde se encuentren recibo su bendiciones.*

A MIS TIOS Y DEMÁS FAMILIARES

Por los sueños compartidos de ser profesional.

***A MI QUERIDA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO, FACULTAD DE
ESTUDIOS PROFESIONALES “ACATLÁN”***

*Por las herramientas proporcionadas para poder afrontar
los retos de una vida laboral cada día más competitiva,
Gracias por haberme formado profesionalmente.*

A MIS PROFESORES

Por la noble labor de transmitir sus conocimientos y experiencia.

A MIS COMPAÑEROS DE ESCUELA

*Estela, Blanca Estela, Sergio, René, José Luis, Salvador, Efraín,
Carmen, Adrián y Carlos; por las incontables aventuras,
los anhelos e ilusiones compartidas, por su amistad, gracias.*

A MI ASESOR

Lic. Andrés Oviedo de la Vega

*Con profunda gratitud por su apoyo para la elaboración
de ésta tesis.*

AL HONORABLE SINODO

Lic. José Luis R. Velasco Lozano

Lic. Víctor Guadalupe Capilla y Sánchez.

Lic. María Cristina Poo Echaníz.

Lic. Virginia Reyes Martínez

*Por su apoyo, paciencia, sus aportaciones y facilidades
que me otorgaron para la tramitación de esta tesis
y de quienes tengo el honor de que sean los integrantes del jurado.*

**A LA DRA. SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE
SEGUNDA VISITADORA GENERAL DE LA COMISIÓN
NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

*Por su interés y apoyo para la culminación de esta etapa
en mi vida, y en particular por su extraordinaria calidad humana,
con toda mi admiración y respeto, por ser un ejemplo a seguir
como servidora pública.*

AL LIC. SALVADOR ARIAS RUELAS

Por el tiempo y sus aportaciones técnico-jurídicas que me brindó.

A MIS JEFAS INMEDIATAS

*Coreyci Erazo y Margarita Velázquez Gutiérrez, por su confianza en mi,
su apoyo y su entrega a la noble profesión del Derecho.*

**A TODOS Y CADA UNO DE MIS COMPAÑEROS EN LA
COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

*En especial a mis amigos, Ramón, Evaristo y Héctor, por su ayuda
incondicional y por compartir sus conocimientos adquiridos en la
praxis de la defensa de los derechos humanos.*

A MIGUEL, LIZ, ROSY LULU

*Por su cariño y apoyo, pero sobre todo por su comprensión
en mis momentos difíciles, gracias.*

INTRODUCCIÓN

El modelo escandinavo del *Ombudsman* fue adoptada en nuestro país como instrumento de protección de los derechos humanos a partir de 1990, elevándose a rango Constitucional en 1992 para posteriormente formar 33 organismos públicos con este objetivo en México, hoy en día a pesar de 15 años de la creación y funcionamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en nuestro territorio nacional, nos damos cuenta de que aún existen confusiones sobre el papel que desempeña esta Institución, pues a pesar de las intensas campañas de divulgación, capacitación y enseñanza sobre la materia de derechos humanos a la población en general, aún se cuenta con una idea imprecisa sobre su organización y funcionamiento.

Es por esta razón y ante el convencimiento de que contamos en México con una institución de gran trascendencia para limitar el abuso de poder y lograr un mejor Estado de Derecho fundado en el respeto a los derechos humanos, es que decidimos realizar este trabajo de investigación, con el objeto de precisar la naturaleza, funcionamiento, competencia y eficacia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, conforme al derecho vigente, asimismo, hacemos algunas reflexiones sobre el tema con el propósito de establecer propuestas para fortalecer su misión de protección de los derechos humanos.

Para ello hemos desarrollado dentro de esta investigación cuatro capítulos con el siguiente contenido:

En el primer capítulo exponemos un análisis doctrinal de los conceptos de Derechos Humanos, describiendo los rasgos más relevantes de las cuatro corrientes con mayor trascendencia en el curso de la historia, enseguida damos una breve explicación de los conceptos de Derechos Fundamentales y Garantías Individuales, estableciendo una diferenciación en los tres términos, además de exponer diversos criterios de la denominación Poder y Poder Público.

En el segundo capítulo abordamos los antecedentes comparativos del *Ombudsman* desde su origen como instrumento de control de la administración pública como lo es en el caso Sueco, hasta llegar a su transformación como defensor de los derechos humanos en España y Portugal, en donde ambos países fueron trascendentales para el desarrollo de esta institución en América Latina, señalando también los antecedentes de esta figura en México.

El capítulo tercero lo dedicamos al análisis del derecho positivo mexicano relacionado con la institución de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Ombudsman* mexicano, precisando la naturaleza jurídica, su función, competencia y atribuciones.

El cuarto capítulo lo reservamos para exponer algunos resultados del trabajo desempeñado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) contra el abuso de poder, incluyendo un apartado de reflexiones, propuestas y conclusiones sobre los derechos humanos y esta institución nacional protectora de ellos, encaminados a apoyar su eficacia en el sistema jurídico mexicano como instrumento de control de legalidad y de las actuaciones de los servidores públicos, limitando con esto el poder público en México.

INDICE

“La Comisión Nacional de los Derechos Humanos como Límite al Ejercicio del Poder Público en México”

Introducción

CAPITULO I Marco conceptual

1.1.	Derechos Humanos	1
1.2.	Derechos Fundamentales	6
1.3.	Garantías Individuales	8
1.4.	Poder y Poder Público	16

CAPITULO II Antecedentes de los Derechos Humanos

2.1.	Origen y Evolución en Suecia	25
2.2.	Desarrollo Internacional	28
2.3.	El Ombudsman en Portugal	29
2.4.	El Ombudsman en España	31
2.5.	Evolución en América Latina	34
2.6.	Origen y Evolución en México	37

CAPITULO III

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos

3.1.	Fundamento Constitucional	49
3.2.	Exposición de Motivos de la Ley de La Comisión Nacional de los Derechos Humanos	53
3.3.	Estructura de la CNDH	60
3.4.	Función de la CNDH: objeto, competencia y atribución	79
3.5.	Ubicación de las víctimas en el ámbito de la competencia de la CNDH	83
3.6.	La Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas del Delito y Abuso de Poder	84

CAPITULO IV

Resultados de la CNDH ante los Abusos de Poder

4.1.	Causas de conclusión de los expedientes de queja	86
4.2.	Principales violaciones a derechos humanos y evolución	94
4.3.	Ejemplos de casos relevantes en la CNDH: a) Informe Caso Guerra Sucia b) Informe Muertas Cd. Juárez	104
4.4.	Reflexiones y Propuestas con relación a los derechos humanos en México para limitar el abuso del ejercicio del poder público	115

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCIÓN

El modelo escandinavo del *Ombudsman* fue adoptada en nuestro país como instrumento de protección de los derechos humanos a partir de 1990, elevándose a rango Constitucional en 1992 para posteriormente formar 33 organismos públicos con este objetivo en México, hoy en día a pesar de 15 años de la creación y funcionamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en nuestro territorio nacional, nos damos cuenta de que aún existen confusiones sobre el papel que desempeña esta Institución, pues a pesar de las intensas campañas de divulgación, capacitación y enseñanza sobre la materia de derechos humanos a la población en general, aún se cuenta con una idea imprecisa sobre su organización y funcionamiento.

Es por esta razón y ante el convencimiento de que contamos en México con una institución de gran trascendencia para limitar el abuso de poder y lograr un mejor Estado de Derecho fundado en el respeto a los derechos humanos, es que decidimos realizar este trabajo de investigación, con el objeto de precisar la naturaleza, funcionamiento, competencia y eficacia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, conforme al derecho vigente, asimismo, hacemos algunas reflexiones sobre el tema con el propósito de establecer propuestas para fortalecer su misión de protección de los derechos humanos.

Para ello hemos desarrollado dentro de esta investigación cuatro capítulos con el siguiente contenido:

En el primer capítulo exponemos un análisis doctrinal de los conceptos de Derechos Humanos, describiendo los rasgos más relevantes de las cuatro corrientes con mayor trascendencia en el curso de la historia, enseguida damos una breve explicación de los conceptos de Derechos Fundamentales y Garantías Individuales, estableciendo una diferenciación en los tres términos, además de exponer diversos criterios de la denominación Poder y Poder Público.

En el segundo capítulo abordamos los antecedentes comparativos del *Ombudsman* desde su origen como instrumento de control de la administración pública como lo es en el caso Sueco, hasta llegar a su transformación como defensor de los derechos humanos en España y Portugal, en donde ambos países fueron trascendentales para el desarrollo de esta institución en América Latina, señalando también los antecedentes de esta figura en México.

El capítulo tercero lo dedicamos al análisis del derecho positivo mexicano relacionado con la institución de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Ombudsman* mexicano, precisando la naturaleza jurídica, su función, competencia y atribuciones.

El cuarto capítulo lo reservamos para exponer algunos resultados del trabajo desempeñado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) contra el abuso de poder, incluyendo un apartado de reflexiones, propuestas y conclusiones sobre los derechos humanos y esta institución nacional protectora de ellos, encaminados a apoyar su eficacia en el sistema jurídico mexicano como instrumento de control de legalidad y de las actuaciones de los servidores públicos, limitando con esto el poder público en México.

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL

1.1. DERECHOS HUMANOS

La evolución del concepto “derechos humanos” reviste una gran ambigüedad, esta se ha desarrollado a través de los siglos, lo que la ha llevado por diversas tendencias como son la Filosófica, la Política, la Sociológica, la Jurídica, etc., para efectos del presente trabajo abordaremos el aspecto jurídico en términos generales.

Cuatro de las corrientes principales son la Iusnaturalista, la Iuspositivista, la Historicista y la Ética.

Para los Iusnaturalistas, el ser humano tiene un conjunto de derechos inherentes a su propia existencia, los cuales son anteriores y aún superiores al Estado, en cambio para los Iuspositivistas, todos los derechos tienen su origen en el Estado y por lo tanto, sólo tienen existencia y son exigibles a partir de la vigencia de la norma, los Historicistas sustentan que los derechos humanos son el resultado de la evolución histórica de la sociedad, para la fundamentación Ética, tales derechos surgen como derechos morales; “moral rights” los autores de esta corriente sostienen que el fundamento de los derechos humanos es una moralidad básica, anterior al derecho positivo que implica las exigencias indispensables para asegurar una vida digna a la persona.

Considerando lo anterior, la denominación es variable en el tiempo y el espacio, según la posición ideológica que se aborde.

Dentro de la corriente **lusnaturalista** los siguientes autores definen a los derechos humanos como:

Harold J. Laski menciona: “Los derechos son, en realidad, las condiciones de la vida social, sin las cuales no puede ningún hombre perfeccionar y afirmar su propia personalidad. Puesto que el estado existe para hacer posible esa tarea, sólo manteniendo esos derechos puede conseguir su fin, los derechos, por consiguiente, son anteriores a la existencia del Estado, en el sentido de que, reconocidos o no, son la fuente de donde deriva su validez legal”.¹

Morris B. Abram sostiene: “se llama derechos humanos a aquellos derechos fundamentales a los que todos los hombres deberían tener acceso, en virtud puramente de su calidad de ser humano y que, por tanto, toda sociedad que pretenda ser una sociedad auténticamente humana debe garantizar a sus miembros”.²

José Casten Tobeñas comenta que los derechos humanos son “aquellos derechos fundamentales de la persona humana, considerada tanto en su aspecto individual como comunitario, que corresponde a esta por razón de su propia naturaleza; de esencia, a un mismo tiempo, corpórea, espiritual y social, y que deben ser reconocidos y respetados por todo poder y autoridad y toda norma jurídica positiva, cediendo, no obstante, a su ejercicio ante las exigencias del bien común”.³

En cambio para los siguientes **luspositivistas** los derechos humanos son:

Gregorio Peces-Barba los define como: “la Facultad que la norma atribuye de protección a la persona en lo referente a su vida, a su libertad, a la igualdad, a su

¹ LASKI HAROLD J., Cit. MONROY CABRA Marco Gerardo, *Los Derechos Humanos*, Edit. Temis, Bogotá, 1980, p. 189

² MORRIS B., Abram, Cit. CASTAN TOBEÑÁS José, *Los Derechos del Hombre*, Edit. Reus, Madrid, 1978, p. 9.

³ JOSÉ CASTEN TOBEÑAS, Cit. TERRAZAS, CARLOS R., *Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México*, 25 ed., Edit. Miguel Ángel Porrúa, México, 1991, p. 21.

participación política o social o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte a su desarrollo integral como persona, en una comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto de los demás hombres, de los grupos sociales y del Estado, con la posibilidad de poner en marcha el aparato coactivo del Estado en caso de infracción.”⁴

Antonio Pérez Luño nos da una definición de derechos humanos y dice:

Los derechos humanos son: “un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional”.⁵

En la corriente **Historicista**:

Jacques Maritain menciona sobre los derechos humanos que: “El hombre en razón del desarrollo histórico de la sociedad se ve revestido de derechos continuos variables y sometidos al flujo del devenir y que son el resultado de la sociedad misma, a medida que progresa al compás del movimiento de la historia”.⁶

Para B. Broce los derechos humanos deben sujetarse a lo sumo:

“Derechos del hombre en la historia. Esto equivale a decir que los derechos del hombre son aceptados como tales para hombres de una época particular. No se trata por consiguiente, de demandas eternas, sino sólo de derechos históricos, manifestaciones de las necesidades de tal o cual época e intentos de satisfacer dichas necesidades”.⁷

⁴ PECES- BARBA Gregorio, Cit. BIDARTA CAMPOS GERMÁN, *Teoría General de los Derechos Humanos*, Segunda Reimpresión, Edit UNAM- Instituto de investigaciones Jurídicas, México, 1993. p. 227

⁵ ANTONIO PEREZ LUÑO, Cit. BIDARTA CAMPOS, Germán J. Ob. Cit. p. 14

⁶ MARITAIN JACQUES, Cit. FERNÁNDEZ EUSEBIO, *Teoría de la Justicia y Derechos Humanos*, Edit. Debate España, 1991. p. 84

⁷ B. BROCE, Cit. FERNÁNDEZ EUSEBIO, Ob. Cit. p. 101.

En la fundamentación **Ética**:

Eusebio Fernández entiende por fundamentación ética de los derechos humanos “la idea de que ese fundamento no puede ser más que un fundamento ético en torno a exigencias que consideramos imprescindibles como condiciones inexcusables de una vida digna.”⁸

Ahora bien, aunque las diversas corrientes filosóficas más que buscar un concepto de derechos humanos pugnan por su fundamento todas coinciden en referirse a la dignidad del ser humano.

En nuestra opinión, consideramos que tanto la corriente ius naturalista, ius positivista e historicista, aportan valiosos elementos para la mejor explicación al concepto de derechos humanos pues del derecho natural podemos tomar la noción de la dignidad de la persona, al encontrar el fundamento de los derechos humanos en la esencia de su propia naturaleza humana, de la corriente ius positivista lo concerniente al reconocimiento de estos derechos, estableciendo mecanismos para garantizarlos, y de la corriente historicista la constante actualización que debe de sufrir el derecho para satisfacer las necesidades sociales es decir ajustarlos al contexto histórico.

En este sentido otro autor que defiende esta postura es Hervada y menciona:

“En efecto, en el fondo se trata de tener conciencia de la dignidad objetiva de la persona humana, de que el hombre no puede ser tratado al arbitrio del poder y de la sociedad, porque es objetivamente un ser digno y exigente, portador de unos derechos en virtud de su dignidad reconocidos, pero no otorgados por la sociedad”.⁹

⁸ FERNÁNDEZ Eusebio, Ob. Cit. p. 107.

⁹ HERVADA, Javier. , *Cuatro Lecciones de Derecho Natural*, 3ª edición, Edit. Eunsa, Pamplona España, 1991.p. 42

Y en efecto el ser humano tiene la necesidad de que se le reconozcan ciertos derechos indispensables para una convivencia y desarrollo pleno en sociedad y después se garanticen estos derechos para así lograr el libre ejercicio de los mismos.

Al respecto de la difusión conceptual de los derechos humanos Norberto Bobbio, señala:

“El problema que se nos presenta, en efecto, no es filosófico, sino jurídico y, en sentido más amplio, político. No se trata tanto de saber cuáles y cuántos son estos derechos, cuál es su naturaleza y su fundamento, si son derechos naturales o históricos, absolutos o relativos, sino cuál es el modo más seguro para garantizarlos, para impedir que, a pesar de las declaraciones solemnes, sean continuamente violados”.¹⁰

Nuestro país adoptó la postura positivista respecto a los derechos humanos misma que se puede apreciar claramente en la redacción de nuestra Constitución de 1857, en su artículo primero el cual establecía lo siguiente:

El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.

Como podemos observar en este párrafo se alude a la positividad de los derechos humanos como un conjunto de normas jurídicas que impone deberes al Estado y concede facultades a las personas.

¹⁰ NORBERTO BOBBIO, *Presente y Porvenir de los Derechos Humanos*, Anuario de Derechos Humanos, N° 1, Edit. Debate, Madrid-España, 1992. Pág. 9

1.2. DERECHOS FUNDAMENTALES.

La necesidad de implementar la tutela efectiva de los derechos fundamentales, se da con la moderna concepción del Estado Democrático-Social de Derechos, con valores como la libertad, la justicia, la soberanía, etc., para lograr una convivencia sana en sociedad.

El concepto derechos fundamentales aparece con los primigenios textos constitucionales como lo fue la Constitución Española, en donde la expresión “derechos fundamentales” parten del reconocimiento de las necesidades históricas de libertad y justicia de la época, como necesidades particulares y concretas de los hombres y la sociedad como base de un Estado Constitucional y Democrático.

Estos derechos que la Constitución garantiza a los ciudadanos para dar sostén a la vida comunitaria en su conjunto figuraron como una de las aspiraciones básicas de los movimientos populares libertarios que animaron la transición política hacia la democracia en los años 1975-1978.

Mencionaré algunas de las definiciones dadas a los Derechos Fundamentales:

Antonio Pérez Luño da una definición y dice: “los derechos fundamentales son aquellos Derechos Humanos garantizados por el orden jurídico positivo, en la mayor parte de los casos en su normativa constitucional, y que suelen gozar de una tutela reforzada”.¹¹

Para el jurista Miguel Carbonell “los derechos fundamentales son considerados como tales en la medida en que constituyen instrumentos de protección de los intereses más importantes de las personas, puesto que preservan los bienes

¹¹ ANTONIO PÉREZ LUÑO, Cit. BIDARTA CAMPOS, Germán J. Ob. Cit. P. 14

básicos necesarios para poder desarrollar cualquier plan de vida de manera digna”.¹²

Luigi Ferrajoli citado por Carbonell, comenta que los derechos fundamentales son: “Todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de persona, de ciudadano o de personas con capacidad de obrar”.¹³

Eusebio Fernández, define a los derechos fundamentales como “aquellos que por las características que tienen, se consideran imprescindibles para dar un correcto trato al hombre o que responden a la idea de dignidad humana y que comúnmente se denominan derechos humanos y que se encuentran tutelados jurídicamente en la mayoría de los países del mundo”.¹⁴

De los conceptos anteriores podemos notar que el propósito primordial de los derechos fundamentales es el de dar bases para la existencia del Estado y proporcionar un *status* moral a los individuos, el cual no debe ser negado a los hombres por otros hombres ni por el propio Estado.

Ahora bien, entonces entenderemos a los derechos fundamentales como aquellos derechos humanos reconocidos y garantizados en un ordenamiento positivo nacional, básicamente en una Constitución para fortalecer un estado democrático de derecho.

La creación de los derechos fundamentales da el patrón para la actividad del Estado, al conceder reconocimiento jurídico a sus titulares y al proporcionar medios de defensa para asegurar su cumplimiento, infundiendo además la creación de las normas restantes y la actuación del poder público.

¹² MIGUEL CARBONELL, *Los Derechos Fundamentales en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Edit. UNAM, México 2004, p 5

¹³ LUIGI FERRAJOLI, Cit, MIGUEL CARBONELL, Ob. Cit. p 12

¹⁴ FERNÁNDEZ Eusebio, *Teoría de la Justicia y Derechos Humanos*, Edit. Debate, Madrid, 1984, p 78

Al respecto de la tutela de los derechos fundamentales en la legislación mexicana Salvador Arias, comenta:

No se discute que sea el estado, a través de sus órganos y funcionarios, el principal sujeto pasivo de los derechos fundamentales. Desde el surgimiento del Estado liberal, el respeto de los derechos fundamentales se constituyó de las principales razones de ser de éste. Con el tránsito del estado liberal al estado de Derecho, los derechos fundamentales van cobrando una mayor importancia, al grado de constituirse en uno de los rangos característicos de este último. En cuanto a la doctrina mexicana, prevalece la idea de que los derechos fundamentales pueden ser únicamente transgredidos por los órganos estatales, por lo que los mecanismos de defensa de estos derechos, particularmente el amparo, sólo pueden operar por actos de autoridad y no por los de los particulares.¹⁵

Como ya comentamos en su origen, los derechos fundamentales surgieron como límite al poder del Estado, sobre todo en reacción contra el Estado absolutista, proponiendo una demanda abstencionista y de limitación al poder Estatal, que en buena medida sigue conservando hoy en el valor de su raíz originaria.¹⁶

1.3. GARANTÍAS INDIVIDUALES.

En principio, veremos qué podemos entender por garantía y podemos decir que en lenguaje coloquial es la cosa que asegura y protege contra algún riesgo o necesidad.

En sentido jurídico el maestro Ignacio Burgoa expresa en su obra “Las Garantías Individuales” que dicho término proviene del anglosajón “warranty” o

¹⁵ En *La Eficacia de los Derechos Fundamentales Frente a los Particulares en el Derecho Mexicano*, Gaceta 147 de la CNDH, octubre 2002, SALVADOR F. ARIAS RUELAS. P. 41-68

¹⁶ BIDARTA CAMPOS Germán J., Cit. Salvador F. Arias Ruelas. Ob. Cit.

“warantie”, lo cual significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (to warrante), y por ende tiene una connotación muy amplia. “Garantía” equivale, pues, en su sentido lato, a “aseguramiento” o “afianzamiento”, pudiendo denotar también “protección”, “respaldo”, “defensa”, “salvaguardia” o “apoyo”.¹⁷

Para el mismo Burgoa, las garantías individuales “se traducen jurídicamente en una relación de derecho existente entre el gobernado como persona física o moral y el Estado como entidad jurídica y política con personalidad propia y sus autoridades, cuya actividad en todo caso se desempeña en ejercicio del poder y en representación de la entidad estatal.”¹⁸

No obstante lo anterior, es preciso indicar brevemente algunas consideraciones acerca del concepto de garantías individuales que el mismo maestro Burgoa, recopila y cita:

Don Isidro Montiel y Duarte quien asevera que “..... todo medio consignado en la Constitución para asegurar el goce de un derecho se llama garantía, aun cuando no sea de las individuales”.¹⁹

Kelsen, se refiere a ellas como las garantías de la Constitución y las identifica como “los procedimientos o medios para asegurar el imperio de la ley fundamental frente a las normas jurídicas secundarias”.²⁰

Y por último Fix Zamudio sostiene que “sólo pueden estimarse como verdaderas garantías los medios jurídicos de hacer efectivos los mandatos constitucionales, aclarando inmediatamente que para él existen dos especies de garantía: las fundamentales (individuales, sociales e institucionales) y las de la Constitución

¹⁷ BURGOA ORIHUELA Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 30ª Ed, Edit. Porrúa, México 1998, p. 161

¹⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Ob. Cit. p. 166.

¹⁹ MONTIEL Y DUARTE Isidro, Cit. Burgoa Orihuela Ignacio, Ob. cit. P. 166

²⁰ KELSEN, Cit. Burgoa Orihuela, Ob. Cit. p 163

(para los métodos procesales, represivos y reparadores, que dan efectividad a los mandos fundamentales, cuando son desconocidos, violados o existe incertidumbre respecto de su forma o contenido)".²¹

En este sentido Juventino V. Castro las designa como garantías constitucionales y expresa lo siguiente:

*Las llamadas garantías constitucionales, son también mencionadas como garantías individuales, derechos del hombre, derechos fundamentales, derechos públicos subjetivos o derechos del gobernado.... Estas garantías -en su primer origen- , no son elaboración de juristas, politólogos o sociólogos, ni nacen como producto de una reflexión de gabinete. Son auténticas vivencias de los pueblos o de grupos que constituyen a éstos, quienes se los arrancan al soberano para lograr el pleno reconocimiento de libertades y atributos, que se supone corresponden a la persona humana, por el simple hecho de tener esa calidad.*²²

Alonso Noriega asemeja a las garantías individuales con los derechos del hombre, al afirmar que "son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de los casos, el estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social, que permita el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social".²³

Por su parte, Ignacio Burgoa opina que las garantías individuales deben llamarse garantías del gobernado, porque denotan esencialmente el principio de seguridad jurídica inherente a todo régimen democrático, lo cual conlleva la obligación inevitable de las autoridades del Estado de someterse a sus actos de derecho.

²¹ FIX-ZAMUDIO, Cit. BURGOA ORIHUELA Ignacio, Ob. Cit. P. 164

²² CASTRO JUVENTINO V., *Garantías y Amparo*, 7ª Ed., Edit. Porrúa, México, 1991, p. 3.

²³ NORIEGA C. Alfonso, Cit. Burgoa Orihuela, Ob. Cit. P. 164

Agrega que el concepto garantía individual se forma con la concurrencia de los siguientes elementos:

“1. Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).

2. Derecho público subjetivo que emana de dicha relación en favor del gobernado (objeto).

3. Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistentes en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).

4. Previsión y regulación de la citada relación por la Ley Fundamental (fuente).”²⁴

Podemos observar con lo expuesto que para los juristas Isidro Montiel y Fix-Zamudio el vocablo garantía tiene un significado distinto al establecido por la Constitución pues en esta hay similitud con los derechos humanos o del gobernado y en la acepción de ambos juristas se asimila a los procedimientos o procesos mediante los cuales se puede asegurar la eficacia de una norma Constitucional.

En relación con los temas anteriores, el Poder Judicial de la Federación ha emitido las siguientes 3 tesis jurisprudenciales, sobre garantías individuales y derechos subjetivos, en las que se evidencia una distinción con el concepto derechos humanos que a continuación transcribiré:

²⁴ BURGOA ORIHUELA Ignacio, Ob. Cit. P. 187

1) IMPUESTOS, VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LOS.

[.....] que, si bien el artículo 31 de la Constitución, que establece los requisitos de proporcionalidad y equidad como derecho de todo contribuyente, no está en el capítulo relativo a las garantías individuales, la lesión de este derecho sí es una violación de garantías cuando los tributos que decreta el Poder Legislativo son notoriamente exorbitantes y ruinosos.²⁵

Con lo expresado en esta tesis, se puede entender perfectamente bien que más allá de la parte Dogmática de la Constitución, también es posible encontrar Garantías de las llamadas Individuales.

2) INTERÉS JURÍDICO. EN QUÉ CONSISTE.

El interés jurídico que alude el artículo 73, fracción V de la Ley de Amparo, consiste en el derecho que le asiste a un particular para reclamar, en la vía de amparo, algún acto violatorio de garantías individuales en su perjuicio, es decir, se refiere a un derecho subjetivo protegido por alguna norma legal que se ve afectado por auto de autoridad ocasionando un perjuicio a su titular, esto es, ofensa, daño o perjuicio en los derechos o intereses del particular. El juicio de amparo se ha instituido con el fin de asegurar el goce de las garantías individuales establecidas en la Constitución General de la República, cuando la violación atribuida a la autoridad responsable tenga efectos materiales que se traducen en un perjuicio real al solicitante del amparo. En conclusión, el interés jurídico se refiere a la titularidad de los derechos afectados con el acto reclamado de manera que el sujeto de tales derechos pueda ocurrir al juicio de garantías y no otra persona.²⁶

²⁵ Séptima Época, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación, Constitucional, Administrativa, Volumen 187-192 Primera Parte, Pág 111

²⁶ Octava Época, Tribunal Colegiado de Circuito, Jurisprudencia, Apéndice de 1995, tomo VI, parte TCC, Tesis 854, Pág. 582.

3) INTERÉS JURÍDICO, NOCIÓN DE. PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO

El interés jurídico necesario para poder acudir al juicio de amparo ha sido abundantemente definido por los tribunales federales especialmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al respecto, se ha sostenido que el interés jurídico puede identificarse con el que se conoce como derecho subjetivo, es decir aquel derecho que, derivado de la norma objetiva, se concreta en forma individual en algún objeto determinado otorgándole una facultad o potestad de exigencia oponible a la autoridad.²⁷

Estas dos tesis hablan de lo que son las Garantías Individuales y las reconoce como derechos subjetivos, reclamables por la vía de amparo.

Cabe mencionar que al redactar las antiguas Constituciones mexicanas se usaba el término Garantías Individuales puesto que estas protegían sólo a los individuos, tutelaban sólo derechos personales, pero a partir de la Constitución de 1917, la cual se encuentra vigente, se incorporaron nuevos derechos sociales, con los cuales no sólo se protege a los individuos sino también a las colectividades y a las personas morales.

En nuestro país la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la fuente formal de nuestras garantías, de nuestros derechos mínimos consagrados por ella.

El maestro Fix-Zamudio comenta que dentro de los primeros 28 artículos de la Constitución, se encuentran las llamadas garantías fundamentales, de las cuales algunas son de carácter individual y otras social, encontrándose las verdaderas garantías de la Constitución Mexicana en los artículos 103, 105, 107 y 111 ya que estos establecen normas procesales restrictivas y reparatoras de la autoridad, mismos que se pueden ampliar o complementar mediante las constituciones de las demás entidades federativas, por leyes reglamentarias y específicas de la

²⁷ Octava Época, Jurisprudencia, Apéndice de 1995, Común, Tomo VI, parte TCC, tesis 856, Pág 584.

materia y por los tratados y convenciones internacionales. Actualmente México ha firmado y ratificado varios de ellos atendiendo lo dispuesto en los artículos 15 y 133 constitucional en los que se establece la supremacía de la Constitución como Ley.

Ahora bien, las garantías constitucionales exigen ante todo el principio de seguridad jurídica, relativa a todo régimen democrático, nuestra Constitución menciona, en su título primero capítulo I llamado “de las garantías individuales” artículo 1º “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta constitución...” estableciendo también con esto el principio de la autolimitación para el Estado al instituir a favor del gobernado las garantías que otorga ya que las personas pueden hacer todo excepto lo que la ley le prohíbe y las autoridades sólo lo que la ley le permite.

Asimismo el maestro Burgoa agrega, que “la libertad, la igualdad, la seguridad jurídica y la propiedad, se traducen en las prerrogativas fundamentales del hombre inherentes a su personalidad, lo que constituye el objeto tutelado por las garantías individuales”.²⁸

Es así, como las garantías constitucionales se traducen en una relación entre el gobernado, la autoridad y el Estado, dentro de un orden, un sistema normativo social, es decir en un Estado de Derecho.

Por lo que en este trabajo ocuparé el término de Garantías Constitucionales para referirme a cualquier instrumento procesal establecido en el derecho positivo a través de su ordenamiento legal supremo es decir su Constitución, para tutelar los derechos esenciales de la persona ya física o moral, frente a los actos del poder público en su función imperativa o de autoridad; e indistintamente el término

²⁸ BURGOA ORIHUELA, Ob. Cit. p. 179.

Garantías Individuales, o Fundamentales a la Declaración de Derechos Humanos plasmada por el Estado Mexicano dentro de la Constitución.

Cabe mencionar que dichas Garantías Individuales se clasifican en cuatro grupos, Garantías de Igualdad, Garantías de Libertad, Garantías de Propiedad y las Garantías de Seguridad Jurídica.

Con lo expuesto, a mi juicio puedo concluir lo siguiente respecto a las semejanzas o diferencias entre los conceptos Derechos Humanos y Garantías Individuales.

1.- Por regla general, toda garantía es un derecho humano, más no todo derecho humano es una garantía ya que la garantía es un derecho que está consagrada en el ordenamiento jurídico positivo, y el derecho humano es inherente a la persona humana, independientemente de que se encuentre o no amparado por el sistema jurídico.

2.- Los derechos humanos por su naturaleza pertenecen a todo individuo, a la especie humana y las garantías son tanto para los seres humanos como para las personas morales o colectivas.

3.- Las garantías Individuales son un derecho subjetivo; entendido como una facultad, o potestad de exigencia imperativa, en cambio el derecho humano no necesariamente es exigible en forma coactiva.

4.- En la garantía siempre existe un obligado, no siempre así cuando hablamos de derechos humanos.

5.- La Garantía sólo puede ser violada por el Estado y los derechos humanos pueden ser violados por el estado o por cualquier otra persona física o moral.

6.- Al referirse a una garantía se habla de un ámbito local, en cambio al mencionar derechos humanos abarcamos un ámbito Internacional.

1.4. PODER Y PODER PÚBLICO

Una de las definiciones dadas por el diccionario de la real academia española a la locución Público, ca. del latín *publicus*, es notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos. Perteneciente a todo el pueblo.

La palabra poder deriva del latín *poterepotes* y según este mismo diccionario es, el dominio, imperio, facultad y jurisdicción de la que dispone el individuo para mandar o ejecutar; capacidad de imponer la propia voluntad sobre los otros.

Según Manuel López Rey define al poder como “La capacidad o habilidad de hacer o no hacer algo respecto así mismo o a los demás, conforme a las exigencias de un fin, necesidad, deseo, afán, etc.” Sociopolíticamente, es la facultad de imponer una decisión, política o programa respecto de terceros. Tal poder es extremadamente diversificado y funcionalmente cada una de sus modalidades, a menudo institucionalmente organizadas, dispone de medios variados para pretender y obtener lo que desea. Por Institución en sentido amplio ha de entenderse el gobierno, la administración, el ejército y toda organización, agrupación, unión, etc., lícita o no”.²⁹

Otra concepción de esta misma corriente menciona que es la facultad de imponer la propia voluntad sobre personas, colectividades, instituciones y organizaciones, para hacer o abstenerse de algo que inicialmente rechazaban.

²⁹ LOPEZ-REY Y ARROJO, Manuel. *Compendio de Criminología y Política Criminal*, Edit. Tecnos, S.A. Madrid, 1985, p. 74.

Para Max Weber poder significa: “la posibilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra la resistencia y cualesquiera que sea el fundamento de dicha posibilidad”.³⁰

El poder sociopolítico, generalmente se vale de la indefensión, incapacidad, indiferencia, complicidad o temor de aquellos y lo favorecen la corrupción, la ideología, la insatisfacción reinante a ciertos acontecimientos.

Todo poder sociopolítico, implica un mecanismo, aparato o estructura capaz de actuar inmediata y determinada o específica y en el caso de gobierno, una diversidad de instituciones públicas, como las fuerzas armadas, el poder judicial, etc.

Los Sociólogos mencionan que generalmente los juristas al referirse al Poder lo involucran con el Estado ya que siempre se refieren al Poder de Estado, pero que este sólo es un ente jurídico que por sí solo no tiene capacidad para llevar a cabo actos de poder.

Hobbes ya en el siglo XVIII hablaba del poder y mencionaba “el poder de un hombre, dice (universalmente considerado), consiste en sus medios presentes para obtener algún bien manifiesto futuro”.³¹

Jellinek, al referirse al Poder de Estado comenta que:

Toda unidad de fines en los hombres necesita la dirección de una voluntad. Esta voluntad que ha de cuidar de los fines comunes de la asociación, que ha de ordenar y ha de dirigir la ejecución de sus ordenaciones, es precisamente el poder de la asociación. Por esto toda asociación, por escasa fuerza interna que posea,

³⁰ MAX WEBER, *Economía y Sociedad*, Vol. 1. Trad. De José Medina Echavarría, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 21

³¹ HOBBS Thomas, *Leviatán o La Materia, Forma y Poder de una República, Eclesiástica y Civil*, 13ª reimp. Trad. Manuel Sánchez Sarto, Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1987, P. 69

tiene el Poder peculiar que aparece como una unidad distinta de la de sus miembros.³²

Kelsen decía que Poder de Estado no era otra cosa más que sólo “Poder de Derecho”.³³

Norberto Bobbio define al poder como “la capacidad que tienen ciertos grupos sociales para promulgar normas de conducta válida para todos los miembros de la comunidad y hacerlas respetar aun con el recurso de la fuerza”.³⁴

Ahora bien, el poder es fundamental para la existencia y desarrollo de un país, y en la actualidad con la globalización también lo es para la comunidad internacional, pero con ello surgen estas tres interrogantes: ¿quién lo va a ejercer?; ¿cómo lo va a ejercer? y ¿para qué lo va a ejercer? Y es aquí donde nace el abuso o exceso de poder, cabe aclarar que el poder organizado, da como resultado a los órganos de poder, primordiales en la estructura de un Estado y en la que la relación mando-obediencia persiste.

El poder legítimo de un estado es materializado por el gobierno mediante la directriz jurídica y política en tres etapas la decisión, acción, sanción y el poder que se encuentra conferido es el de autoridad, es decir, el orden legal es el que otorga autoridad a los gobernantes.

En el régimen democrático mexicano se accede principalmente al poder político a través de sus tres órganos esenciales para la distribución del poder: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

³² G. JELLINEK, *Teoría General del Estado*, Trad. Fernando de los Ríos Urruti, Edit. Continental, México 1956, p.62.

³³ HANS KELSEN, *Compendio Teoría General del Estado*, Edit Colofón México 2000,P.6

³⁴ BOBBIO Norberto, *Teoría General del Derecho*. Trad. De Eduardo Roza Acuña, Madrid, Edit. Debate, 1992, p. 21

Esta división tripartita del Estado para sus funciones obedece a la antigua teoría de la división de poderes para dar cumplimiento a la finalidad del Estado el “Teros” es el bien común, preservando el orden público, así como las libertades y derechos de sus ciudadanos a través de diversas actividades como las relativas a la función pública, los servicios públicos, las obras públicas y las económicas.

Un error que cometemos cotidianamente se da cuando utilizamos ciertos vocablos incorrectamente, y que al emplearlos coloquialmente logran confundir o dificultar lo que en realidad se quiere expresar, por ejemplo: cuando usamos la palabra Autoridad y Poder como sinónimos; siendo que desde el siglo XVI diversos Filósofos, Historiadores, Sociólogos, Juristas, etc., han tratado de hacer una estricta distinción entre estas palabras.

Para García Pelayo, “la autoridad se da cuando se sigue a otro o el criterio de otro por el crédito que éste ofrece en virtud de poseer en grado eminente y demostrado cualidades excepcionales de orden espiritual, moral o intelectual”.³⁵

Bárba Goodwin dice “En cualquier situación política normal y en todas las instituciones estatales, el poder y la autoridad coexisten y se apoyan el uno a otro, y entre ambos condicionan la conducta de los ciudadanos.”³⁶

Max Weber clasifica a la autoridad o dominación y la divide en tres tipos:

1.- Autoridad legal-racional.- Cuando ocupándose un cargo dentro de un sistema de normas estructuradas en el que se establecen derechos y deberes, se dictan órdenes y son obedecidas. (derecho positivo)

³⁵ GARCÍA PELAYO M., *Derecho Constitucional Comparado*, 7ª ed., Textos Alianza Universidad. Madrid, 1991. p.169.

³⁶ BÁRBA GOODWIN, *El Uso de la Ideas Políticas*, Edit. Península, Barcelona 1993, p. 285

2.- Autoridad tradicional.- Se da cuando un jefe de tribu o rey ocupa la posición de mando, de acuerdo con la tradición, por mucho tiempo y es obedecida. (derecho consuetudinario)

3.- Autoridad carismática.- Cuando una persona destaca por ciertas cualidades que posee es aceptada como líder. (real “poder” de convencimiento)

En el ámbito jurídico la práctica señala que generalmente se utiliza “poder” como acción y “autoridad” como concepto relacionado con el derecho.

En relación con el Poder Público Andrés Serra Rojas menciona que “es un poder tal, que dispone del monopolio de la coacción y se impone a todos”.³⁷

Este autor también comenta que a lo largo de la historia el Poder Público se ha manifestado en dos formas:

1.- Como el poder de hecho y 2. Como el poder de derecho.

El primero siempre proviene de una situación anormal o irregular como una revolución, o desarreglo social.

El segundo se origina y se apoya en la voluntad del grupo en relación con su orden jurídico.³⁸

Con la somera explicación que he dado creo que podemos definir entonces al Poder Estatal o Público como la voluntad del pueblo a través de la legitimación del Estado por medio de sus autoridades para imponer su voluntad de manera coercitiva y lograr el bien común.

³⁷ SERRA ROJAS Andrés, *Ciencia Política*, Edit. Porrúa, México 1985, p. 307.

³⁸ *Ibidem*, p. 315

En nuestra Constitución mexicana se establece en nuestro artículo 39 el Poder Público y en el artículo 40 el ejercicio de este poder.

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo Poder Público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

En este sentido, coincidimos con De Asís Roig al afirmar que “los derechos fundamentales se constituyen como verdaderos límites al poder, pero entendido el poder no sólo como el tradicional, es decir, el poder político, sino como todo el conjunto de grupos, instituciones y operadores jurídicos que a través de su actuación pueden, de alguna manera, transgredir estos derechos. Por tanto, cuando en la actualidad se habla de límites al poder, no se hace referencia exclusivamente a aquellos de signo político, sino también a otros de diversa índole que, si bien no tienen la misma incidencia en el tema, sí influyen de manera relevante”.³⁹

³⁹ DE ASÍS ROIG Rafael, *Las Paradojas de los Derechos Fundamentales como límites al Poder*, en La Eficacia de los Derechos Fundamentales Frente a los Particulares en el Derecho Mexicano, Gaceta 147 de la CNDH, octubre 2002, Salvador F. Arias Ruelas. P. 41-68

CAPITULO II

ANTECEDENTES DE LOS DERECHOS HUMANOS

En virtud de la importancia que obtuvo el modelo del *Ombudsman* escandinavo, este se introdujo en diversos ordenamientos en varios países y poco a poco se expandió a todos los continentes, y para entender las facultades de las que gozan estos organismos es necesario hacer un breve repaso de los antecedentes de los derechos humanos, por lo que antes de abordar el desarrollo del Ombudsman, me permitiré señalar algunas legislaciones que contribuyeron a la protección de los derechos humanos, y que considero relevantes para luego ampliar la figura del *Ombudsman*.

Desde las más antiguas civilizaciones se encuentran antecedentes que reflejan la preocupación por elevar la dignidad humana y regular el comportamiento en sociedad. Las ideas de dignidad, libertad e individualidad, con precedentes en Mesopotamia, en los Salmos del Antiguo Testamento, se iniciarán en Grecia con los sofistas, con Sócrates, con los estoicos, con Aristóteles, y continuarán con las libertas romanas y con los ideales evangélicos que elevan la dignidad de los hombres, al hacerlos iguales y dignos de salvación eterna.⁴⁰

La Carta Magna de Inglaterra de 1215, es considerada por muchos autores como el antecedente más atinado de lo que serían los llamados derechos humanos.

Surge como protesta en contra del gobierno arbitrario del rey Juan sin Tierra, fue un pacto celebrado entre el rey y los varones el cual contemplaba ciertas garantías de seguridad jurídica y se obligaba a respetar ciertos derechos o privilegios a los varones de su reino, demostrándose una limitación al poder del monarca.

⁴⁰ RAMÍREZ, Gloria, *Derechos Humanos*. Lecturas, Edit. Universidad Autónoma de Puebla, México 1998.

Esta Carta Magna contiene 63 disposiciones que consagran esencialmente dos principios:

1. El respeto a los derechos de las personas
2. La sumisión del orden público a un conjunto de normas jurídicas.

Para Lara Ponte, lo más trascendental de este escrito es sin lugar a duda la disposición conocida en la actualidad como la garantía de audiencia, que establecía: “Ningún hombre libre deberá ser puesto en prisión, detenido o desposeído de sus bienes sin previo juicio”.⁴¹

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada en Francia en el año de 1789 por la Asamblea Nacional Constituyente y sin lugar a duda es uno de los documentos más importantes para el reconocimiento de los Derechos Humanos ya que con en ella se termina con la opresión y el maltrato inhumano que reinaba en la época.

En esta carta se tratan varios puntos importantes como son:

1. Que todos los hombres son libres y viven de igual manera, no existen distinciones sociales;
2. La asociación tiene como fin conservar los derechos naturales e imprescriptibles del hombre;
3. Se consagran los derechos a la propiedad y;
4. Otorga la libertad de religión, de opinión y de imprenta.

Siendo lo más relevante el hecho de que se pudiera obligar a cumplir con lo establecido en estos documentos legales de forma lícita y legítima.

⁴¹ LARA PONTE Rodolfo, *Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano*, Edit. UNAM, México 1993. p. 27

Otro antecedente importante es la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la (O.N.U.), adoptada el 10 de diciembre de 1948, en esta declaración se establece que es necesario agregar dos pactos el primero referente a los derechos civiles y políticos y el segundo referente a los derechos económicos, sociales y culturales, constituyendo una verdadera culminación en el reconocimiento de los derechos humanos ya que esta es aceptada por la comunidad internacional a través del organismo de la O.N.U, consagrando con ella las libertades fundamentales que han sido incluidas en los ordenamientos jurídicos de todos los países miembros como parte sustancial del ser humano.

Como ya lo comentamos este reconocimiento internacional de los derechos humanos, se da en la carta de la Organización de las Naciones Unidas ratificada por 51 Estados miembros.

El preámbulo de esta carta afirma que:

“Los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres de las naciones grandes y pequeñas tiene como propósito realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivo de raza, sexo, idioma o religión”.

Lo más importante de este documento es el nacimiento del principio de internacionalización de los derechos humanos alcanzado con ella, al tomar conciencia la comunidad internacional sobre las violaciones a derechos fundamentales, ya que antes de su redacción estos derechos sólo se circunscribían al ámbito interno de los estado, asimismo es importante señalar que dicha declaración no tiene fuerza de ley, ya que como su nombre lo indica se trata

de una Declaración de principios no es un tratado, pero es a partir de este momento en el que se adopta una serie de declaraciones y tratados internacionales que van a consagrar los derechos humanos y se establecen instituciones y organismos especializados en estos derechos, además de crear mecanismos de defensa y protección para ellos.

2.1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL OMBUDSMAN EN SUECIA

Es generalmente aceptado por historiadores y juristas que la institución del *Ombudsman* tiene su origen en Suecia, a pesar de algunos antecedentes remotos, como los Euthynoi en Atenas, los Efloren en Esparta, el Yan en China durante la dinastía Han, el Consejo de los Diez en Venecia, el Defensor Civitatis o Plebis Romano, el Sabih al Mazalin de la época musulmana o el Justicia Mayor de Aragón.⁴²

Etimológicamente la palabra *Ombud* significa el que actúa como vocero o representante de otro, y *Man*, de hombre, de tal suerte que Ombudsman es el que actúa en representación de otro.

Para Fix-Zamudio el vocablo sueco *Ombudsman* significa representante.⁴³

También para este jurista el *Ombudsman* es considerado como “ Uno o varios funcionarios designados por el órgano parlamentario, por el ejecutivo o por ambos, con auxilio de personal técnico, que poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados respecto a las actuaciones realizadas por las autoridades administrativas, no sólo por infracciones legales sino por injusticia, irracionalidad y retraso manifiesto en la resolución y con motivo de esa investigación pueden proponer sin efecto obligatorio las soluciones más

⁴² QUINZIO FIGUEIREDO Jorge Mario, *El Ombudsman. El defensor del pueblo*, Edit. Jurídica de Chile, Santiago, 1992, p 15.

⁴³ FIX ZAMUDIO, Héctor, *Protección Jurídica de los Derechos Humanos*, estudios comparativos, 2ª Edit, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 1999, p. 204.

adecuadas para evitar o subsanar la citada violación. Esta labor se comunica periódicamente a través de informes públicos generalmente anuales, a los más altos órganos de gobierno, del órgano legislativo o ambos, con la facultad de sugerir las medidas legales y reglamentos que consideren necesarios para mejorar los servicios públicos respectivos”.⁴⁴

La institución formal surge en la Ley Constitucional de Suecia de 1809 (sustituida por la actual de 1974).

Este *Ombudsman* en su modelo original, nace como un auténtico representante del Parlamento (Riksdag), con las siguientes funciones:

“...controlar la observancia de las leyes por los tribunales y los funcionarios, y demandar ante los tribunales competentes, de acuerdo con las leyes, a aquellos que en el ejercicio de su función hubiera, por parcialidad, favor o cualquier otro motivo, cometido ilegalidades o descuidado el correcto desempeño de los deberes propios de su cargo”.⁴⁵

Este funcionario, es llamado *Justitie Ombudsman* y es en sí un Procurador del Parlamento, encargado de cuidar las funciones de las autoridades judiciales y administrativas en cuanto al cumplimiento de las leyes sancionadas por aquel órgano de gobierno, además de ser una instancia al servicio de los ciudadanos que sufrían algún daño causado por un funcionario del rey.

Esta figura fue fruto de la transición de un régimen autoritario a una monarquía parlamentaria basada en la supremacía de la Ley.

⁴⁴ FIX- ZAMUDIO Héctor, *Diccionario Jurídico Mexicano I-O*, 6ª Ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Edit. Porrúa, México 1993, p. 2268

⁴⁵ GIL ROBLES y GIL DELGADO Alvarado, *Control Parlamentario de la Administración*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid 1997, p.33

Tras sucesivas reorganizaciones llevadas a cabo en los años 1976 y 1986, en la actualidad existen en Suecia cuatro *Ombudsman* parlamentarios, con los caracteres clásicos de la institución. Uno de ellos ostenta el título de *Chefsjustitie Ombudsman* (*Ombudsman* Presidente Parlamentario). Su principal objetivo es salvaguardar el principio del Derecho asentado en la Constitución y en las leyes suecas, garantizando que los tribunales y las autoridades administrativas gubernamentales las observen fielmente con objetividad e imparcialidad. La distribución de funciones y obligaciones fiscalizadoras están distribuidas de la siguiente manera:⁴⁶

El *Ombudsman* jefe supervisa a los tribunales, a los fiscales públicos y la policía; un *Ombudsman* supervisa el bienestar social y el seguro obligatorio de enfermedad; otro *Ombudsman* supervisa a las fuerzas armadas, el mercado laboral de trabajo, las previsiones del trabajo, parte del gobierno local, las comunicaciones, la educación pública, la cultura, la iglesia de Suecia y la protección ambiental; por último, un *Ombudsman* supervisa la administración de prisiones, la ejecución de sentencias en casos civiles, la tributación y la inmigración.

Claes Eklundh, quien fue *Ombudsman* Parlamentario en Jefe de Suecia en 1991, sostiene que esta figura ha permanecido igual en todos sus aspectos durante 180 años. La estructura básica es tan sólida que ha podido adaptarse a los grandes cambios sociales, económicos y políticos, resultando muy difícil imaginar a la Constitución Sueca sin el *Ombudsman* Parlamentario. Su éxito ha traspasado las fronteras nacionales y continentales para ser adoptado por la mayor parte de las democracias del mundo.⁴⁷

⁴⁶ EKLUNDH CLAES, Congreso Internacional *La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad*, Memoria. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 1992, p. 105.

⁴⁷ EKLUNDH, CLAES, Ob. Cit. P. 112

Debido al logro obtenido con el modelo escandinavo, éste se introdujo poco a poco entre los ordenamientos de otros países, por lo que más adelante me permitiré señalar algunos de estos modelos.

2.2. DESARROLLO INTERNACIONAL

Difícilmente el *Ombudsman* hubiera dejado de ser una específica institución escandinava si no se hubiera producido aquel cataclismo de la Segunda Guerra Mundial, el establecimiento de regímenes nazis y fascistas que lo provocaron, con sus consecuencias traumáticas para las libertades y el respeto a los más elementales derechos humanos, así como la posterior reconstrucción de Europa con un acentuado intervencionismo público potenciado por las exigencias de una sociedad fuertemente socializada que reclamaba más y mejores servicios públicos.⁴⁸

La institución del *Ombudsman* fuera de la jurisdicción escandinava, era completamente desconocida en el mundo, Finlandia fue el país que reconoció por primera vez el modelo sueco en su constitución en el año de 1919.

Más tarde Dinamarca reformó en 1953 su constitución e introdujo en su artículo 55 la figura del comisionado parlamentario y posteriormente el *Ombudsman* de Folketing, después de esto la institución comenzó a difundirse por el mundo con otras modalidades y diversas denominaciones.

Noruega y Nueva Zelanda la integran a sus sistemas jurídicos en 1962, Gran Bretaña en 1967, Irlanda la adopta en 1969, Australia en 1971, Francia en 1973, Italia en 1974, Portugal en 1975 y España en 1978.

A juicio de Maiorano, “con el establecimiento del *Ombudsman* en Portugal y España, la institución comienza a comprometerse en objetivos que trascienden su

⁴⁸ GIL ROBLES Y GIL DELGADO, Álvaro, Cit. Por MAIORANO JORGUE Luis, *El Ombudsman Defensor del Pueblo y de las Instituciones Republicanas*, 2ª Ed., Edit. Macchi, Buenos Aires, Argentina, 1999, p.64

función tradicional de fiscalización de la administración pública y de los jueces. Ahora, como lo consigna el artículo 54 de la Constitución Española de 1978, la misión de este órgano unipersonal, funcionalmente autónomo de las Cortes Generales, es la defensa de los derechos fundamentales frente a las posibles violaciones cometidas por los Poderes Públicos y sus agentes”.

Para Jacoby, dentro de esta evolución histórica, ha surgido la llamada: “segunda generación del *Ombudsman*, en la que esta institución se ha vinculado con los Derechos Humanos y la consolidación del sistema democrático en el mundo”.⁴⁹

La trascendencia del *Ombudsman* en América se dio a través de Portugal y España, donde su institucionalización se debió a las prolongadas dictaduras autoritarias que sufrieron antes de su evolución hacia regímenes democráticos, protectores de los derechos humanos, por lo que a continuación expondré la situación de estas dos instituciones.

2.3. EL OMBUDSMAN EN PORTUGAL

El primer *Ombudsman* ibérico en surgir recibió el nombre de “Proveedor de Justicia”, en virtud del Decreto-Ley número 212/75 del 21 de abril de 1975, expedido por el parlamento de Portugal. En dicho ordenamiento se siguió el modelo escandinavo, con mucha semejanza al danés, y se consagró en la Constitución Democrática del Estado de 1976, aprobándose más tarde dos estatutos sucesivos para el Proveedor, el primero en 1977 y el segundo en la Ley 9/91 del 9 de abril de 1991.⁵⁰

El Proveedor de Justicia es un organismo constitucional, único, individual e independiente. Aunque no posee facultades de autoridad, forma parte de la estructura del Estado Portugués y constituye un elemento esencial de su régimen

⁴⁹ JACOBY DANIEL, Cit. MAIORANO Jorge Luis, Ob.Cit. , p.66

⁵⁰ LINGNAU DA SILVEIRA Luis, *La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad*. Memoria. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992, p. 81

democrático, porque ningún órgano de gobierno, incluyendo el Parlamento mismo como legislador, tiene el poder de abolirlo o eliminarlo. En el ejercicio de sus funciones, no está sujeto a órdenes o instituciones de alguna autoridad. Tampoco puede considerarse como delegado o representante del Parlamento, ni éste se encuentra autorizado para destituirlo durante el ejercicio del cargo, que es de cuatro años, renovable una vez. El Proveedor tiene los mismos derechos y privilegios de un ministro, y la Constitución le asegura una plaza en el Consejo Estatal, organismo asesor del Presidente de la República.⁵¹

En cuanto a sus funciones, la institución es dicotómica, al cubrir fundamentalmente dos áreas: la defensa y la promoción de los derechos, libertades, salvaguardas e intereses legítimos de los ciudadanos, y el control de la justicia y legalidad de las autoridades de los poderes públicos. La protección de los derechos fundamentales abarca los civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, así como de los intereses colectivos y difusos cuando está implicada una entidad pública.⁵²

Por otra parte, están exceptuados del control del Proveedor, los órganos de soberanía, como son el Presidente de la República, el Parlamento y los tribunales por lo que toca a sus funciones políticas o judiciales; pero sí tiene competencia para conocer irregularidades en cuanto a su funcionamiento administrativo.

Después de la recepción e investigación de las quejas, el proveedor de Justicia emite recomendaciones, reprensiones, informes anuales y especiales al Parlamento, y realiza acciones de mediación y conciliación, todo ello conforme a las facultades tradicionales del *Ombudsman*.

Quizá el más novedoso es el hecho de que la Constitución, su estatuto y ciertas leyes especiales le confieren a este funcionario la posibilidad jurídica de presentar,

⁵¹ *Ibíd.*, p. 82

⁵² *Ibíd.*, p. 83

ante el tribunal constitucional, solicitudes de declaratoria de inconstitucionalidad de leyes y reglamentos.

Sin lugar a duda, esta institución ha venido reforzando el régimen democrático y republicano de Portugal, debido a las atribuciones que le han sido conferidas y a los mecanismos que garantizan su independencia del poder público, estableciéndose como un auténtico órgano de control de la administración gubernamental.

2.4. EL OMBUDSMAN EN ESPAÑA

La figura del Defensor del Pueblo, nombre asignado a la institución del *Ombudsman* español, es de singular importancia y trascendencia para los países de América.

Con la elaboración de la Constitución Española de 6 de diciembre de 1978, se materializa una gran transformación del sistema del *Ombudsman* Internacional, hasta esa fecha basada únicamente en el modelo nórdico.

El legislador español captó la importancia de la figura y le dio una conformación distinta, al asignarle además de la función tradicional de supervisar la administración pública, el cometido de la protección y defensa de los derechos humanos, con facultades para interponer los recursos de inconstitucionalidad y amparo ante el tribunal constitucional.

El artículo 54 de ese ordenamiento supremo señala:

“Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designados por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la administración, dando cuentas a las Cortes Generales”.

Los derechos a los que se refiere el artículo anterior se encuentran en el Título Primero, llamado “De los Derechos Fundamentales” en su artículo 10 que dice:

Artículo 10

1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.
2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

En la transcripción de esta norma, se puede notar un constitucionalismo de vanguardia ya que en ella se reconocen los derechos inherentes a la persona humana, dentro del contexto de un instrumento internacional que identifica y consagra esos derechos fundamentales.

También esta Constitución a partir de sus artículos 14 al 54 enlistan las garantías para hacer valer estos derechos humanos a través de los tribunales ordinarios, del recurso de amparo ante el tribunal constitucional y de el Defensor del Pueblo algunos de estos derechos que en lista son: el derecho a la vida y la abolición de la pena de muerte, el derecho de igualdad, la libertad de ideología y religiosa, derechos del detenido y restricciones a la detención preventiva, inviolabilidad del domicilio, libertad de residencia y circulación, libertad de expresión, libertad de sindicatos y derecho de huelga.

Esta figura del Defensor del Pueblo español contaba también con la legitimación para promover recursos de inconstitucionalidad y de amparo según lo establece

en su artículo 162 y es sobre estas bases constitucionales que se expide la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo 3/1981 del 6 de abril, misma que fue modificada el 5 de marzo por la 2/1992.

En esta ley orgánica del Ombudsman español a diferencia de aquellos ordenamientos que hacen una relación de los órganos circunscritos a su competencia sólo se menciona “La Administración”, por lo que también alcanza a la administración de justicia y la militar, denotando con esto el alcance de su labor protectora.

La instalación formal de la institución se realizó hasta el 30 de diciembre de 1982, 4 años después de su regulación constitucional, siendo su primer titular Don Joaquín Ruiz Giménez.⁵³

El Defensor del Pueblo ejerce sus funciones dentro de un período de 5 años, y la corte dentro de un período de 4 años, por lo que la institución del *Ombudsman* a pesar de ser un órgano formalmente dependiente de las cortes generales, es autónomo desde un punto de vista funcional, al estar en dispar en cuanto a periodos de ejercer funciones con ambas cámaras, resaltando con esto aún más el carácter autónomo de la institución.

La dependencia de las Cámaras legislativas se desprende de los siguientes aspectos:⁵⁴

1. La Constitución y la ley orgánica, prescriben que el Defensor del Pueblo es un alto comisionado de las Cortes Generales;
2. Tanto su designación como su remoción proviene de las Cortes;
3. Da cuenta de su gestión por medio de un informe ordinario anual a las Cámaras o en casos graves a través de uno extraordinario;

⁵³ MAIORANO Jorge Luis, Ob. Cit. p. 69

⁵⁴ Ibídem. P. 76

4. Requiere aprobación de las Cortes para designar y separar a sus adjuntos y el personal a su cargo está a servicio también de las Cortes;
5. El presupuesto del Defensor del Pueblo se incorpora al presupuesto de las Cortes;
6. Por lo que su régimen de contabilidad es el de las Cortes, al igual que la materia de contrataciones;

Su independencia funcional se deduce en las siguientes notas:

1. Puede actuar de oficio
2. Cuenta con amplia competencia

El *Ombudsman* español está creado bajo las bases del modelo sueco, pero robustecido con la función de protección y defensa de los derechos humanos, en el contexto de las democracias contemporáneas.

2.5. EVOLUCIÓN EN AMÉRICA LATINA

En Latinoamérica la figura del *Ombudsman* era prácticamente desconocida, fue hasta la aparición del Promotor de Justicia de Portugal y el Defensor del Pueblo Español, que se da inicio al estudio de este modelo como herramienta de protección de los derechos humanos frente a las actuaciones de la administración pública, para posteriormente ser adoptado por casi todos los países del continente.

Con base en los estudios realizados por Héctor Fix- Zamudio sobre el desarrollo de la institución en América, mencionaré brevemente las naciones que han adoptado este modelo.

A) Guatemala fue el primer país que introdujo esta figura del *Ombudsman* bajo el nombre de “Procurador de los Derechos Humanos”, en su constitución de 31 de

mayo de 1985 en sus artículos 273 y 275, así como en la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos, del 1 de octubre de 1986.

Este Procurador es el encargado de los derechos humanos reconocido por su constitución, los tratados y convenios internacionales, se le faculta para supervisar la administración pública y es el defensor de la carta magna, actuando con independencia.

B) En Colombia el Defensor del Pueblo se estableció en la constitución del 7 de julio de 1991, en sus artículos 281-286, perfeccionados después en la Ley 24 de 15 de diciembre de 1991.

C) En Bolivia el Defensor del Pueblo se plasma en la constitución de 1967, reformada el 12 de julio de 1994, quedando este establecido en sus artículos 127 al 131, dando lugar a su reglamento para el defensor del Pueblo de 17 de diciembre de 1997.

D) El Defensor del Pueblo de Ecuador, se integra en su Constitución de 1978, reformada en 1996, en su artículo 29 y en la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, publicada el 20 de febrero de 1997.

E) En el Salvador el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, se integra a la constitución en el año de 1983, sufre reformas en 1991 y queda establecido en el artículo 194, mismo que se reglamenta en la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, promulgada el 20 de febrero de 1992.

F) En Costa Rica, se implanta el Defensor de los Habitantes de Costa Rica, en la Ley del mismo nombre divulgada el 10 de diciembre de 1992.

G) En la República de Honduras surge el Comisionado de los Derechos Humanos en la constitución del año de 1982, reformada el 7 de febrero de 1995, en su artículo 59 y en la Ley promulgada el 10 de noviembre de 1995.

H) En Nicaragua el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos aparece en la constitución de 1987, reformada en 1995 en su artículo 138 inciso a, así como en su Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, publicada el 10 de enero de 1996.

I) El Defensor del Pueblo en Argentina surge en la constitución reformada de 22 de agosto de 1994, en su artículo 86, en este país, surgió primero en leyes provinciales como organismo desconcentrado y ya con la reforma a la constitución se establece a nivel nacional como un comisionado parlamentario.

J) En Paraguay el defensor del Pueblo nace en la constitución de 20 de junio de 1992, en su artículo 276 al 280 y se reglamenta con la Ley Orgánica 631 del 14 de noviembre de 1995.

K) En Panamá esta figura surge en la Ley 17 de 28 de diciembre de 1996, como La Defensoría del Pueblo de Panamá, con rango Constitucional como en los anteriores países.

L) En Venezuela se establece el Defensor de los Derechos de la República de Venezuela en sus artículos del 143 al 153 constitucionales y empieza a funcionar el 12 de marzo de 1996.

M) Puerto Rico crea la figura del *Ombudsman* en el año de 1997 como la Oficina del Procurador del Ciudadano.

2.6. ORIGEN Y EVOLUCIÓN EN MÉXICO

Algunos historiadores y juristas nacionales opinan que el primer *Ombudsman* en México, con características similares al sueco, lo encontramos en la Procuraduría de Pobres del Estado de San Luis Potosí, según se observa en el Decreto número 18 del Congreso Constitucional de esa entidad federativa, de fecha 5 de marzo de 1847, sancionado por el Poder Ejecutivo el 10 de marzo y publicado en el Periódico Oficial la *Época*, en su edición 74 del día 11 de marzo, cuyo contenido se desarrolla en 20 artículos.⁵⁵

Según lo escrito por Lara Ponte, los antecedentes del *Ombudsman* en México son los siguientes:

La Procuraduría de los Pobres, la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, la Procuraduría de Vecinos, la Defensoría de los Derechos Universitarios, la Procuraduría de la Defensa, la Procuraduría Social de la Montaña, la Procuraduría de Protección Ciudadana, la Defensoría de los Derechos de los Vecinos, la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, Dirección General de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos de Morelos.

A continuación mencionaré algunos aspectos relevantes de cada uno de ellos.

A) Procuraduría de los Pobres se da con las ideas de Ponciano Arriaga, en su natal San Luis Potosí, con la “Ley de los Pobres”, de 1847 en la que se establece en sus primeros dos artículos de dicha Ley tres procuradores, quienes estaban encargados de proteger a las personas desvalidas, contra cualquier exceso agravio, atropello y/o maltrato que sufrieran ya sea en el orden Judicial, Político o

⁵⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Documentos y Testimonios de Cinco Siglos*, Compilación, Colección Manuales, México, 1991, p. 39

Militar, estos procuradores investigaban los hechos, daban medios de reparación y en su caso denunciar al responsable ante el juez.

Para el cumplimiento de sus funciones estos procuradores estaban facultados para presentar las quejas de manera verbal o escrita ante las autoridades obligadas a darles audiencia y a proceder sin demora a investigar los hechos, así como a determinar en su caso la reparación al agravio cometido por la autoridad a través de su funcionario o agente público y en el supuesto de que el hecho constituyera delito tenía la obligación de ponerlo a disposición del juez competente para ser juzgado.

Las funciones de esta procuraduría tenía mucha semejanza con los actuales organismos públicos de derechos humanos, ya que esta procuraduría establecía en sus artículos 8 y 13 que los Procuradores de Pobres, podían visitar los juzgados, cárceles, oficinas públicas y cualquier otro lugar, donde pudieran sustanciar la queja, además de la obligación de informar sobre las necesidades de la población, proponer su solución a las autoridades, promover la educación de la población respecto de mejoras sociales y la moralidad del pueblo en beneficio de éste.

Y según lo expuesto en sus artículos 19 y 20 estos Procuradores estaban sujetos a la supervisión de los Poderes Públicos, por lo que su autonomía era limitada, situación contraria a los principios que rigen al *Ombudsman* contemporáneo.

Juventino V. Castro, coincidiendo con Antonio Carillo Flores, aseveran que el texto original del artículo 97 de nuestra Constitución Federal prevé la figura de los comisionados especiales, cuya similitud con el *Ombudsman* escandinavo es patente, al otorgarle facultades para averiguar la conducta de algún juez o magistrado federal, o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna

garantía individual, o la violación de voto público o algún otro delito castigado por la ley federal, calificándolo como un Ombudsman Judicial.⁵⁶

Por mi parte difiero con estos juristas toda vez que la función de estos comisionados es ocasional, ya sea por disposición de la Suprema Corte de la Nación, del Ejecutivo Federal, por petición de las Cámaras de la Unión o algún Gobernador de un Estado y sobre todo no cuentan con autonomía del Poder Público.

Sin lugar a duda la creación de esta institución similar a la del modelo sueco en el siglo XIX constituye un modelo de defensa de los derechos humanos, aunque su dependencia y autonomía era limitada puesto que eran los Poderes Públicos los encargados de supervisarla, situación que ya no se presenta en nuestro *Ombudsman* actual.

B) La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos de Nuevo León, creada el 3 de enero de 1979, para proteger los Derechos Humanos consagrados en la Constitución, se constituyó como órgano gestor ante las autoridades de todos los niveles y fue un medio complementario a los medios jurídicos establecidos.

C) La Procuraduría de Vecinos de Colima, se crea por acuerdo del Ayuntamiento en Colima el 21 de noviembre de 1983, y en 1984 se integra a la figura municipal en la Ley Orgánica del Municipio dentro de sus artículos 94 y 95, a estos funcionarios se les da la misión de recibir quejas del pueblo frente autoridades administrativas municipales, así como de proponer sanciones y tenían la obligación de informar sobre los actos de administración pública municipal que afectaran a los ciudadanos además de sugerir acciones para lograr una mayor eficacia en las labores de las autoridades y servidores públicos del municipio.

⁵⁶ CASTRO Y CASTRO JUVENTINO V., *La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad*, Memoria, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992, p. 141-145

La designación de estos funcionarios la hacia el Cabildo, al cual tenía que rendir un informe anual de actividades.

D) La Defensoría de los Derechos Universitarios, se establece el 29 de mayo 1985, en la Universidad Nacional Autónoma de México, creada por el Consejo Universitario, este órgano podía recibir quejas tanto de alumnos, como académicos a los que presuntamente se violaran sus derechos que les otorga la legislación universitaria, podían hacer las investigaciones necesarias y proponer en su caso soluciones a las autoridades, no aceptaban asuntos laborales, académicos ni ningún asunto que según la misma ley universitaria previera su solución por otro medio.

Este órgano interno de la UNAM es creado con un carácter independiente con el criterio de un Ombudsman administrativo, como el de hoy en día, recibe reclamaciones e inconformidades, solicita informes a los funcionarios universitarios y presenta informes en términos del estatuto.

A partir de este modelo universitario es cuando se incorporan a otras instituciones en sí la protección de los derechos humanos como tales.

Y es en este contexto que aparecen estas otras instituciones:

A) La Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca, creada en 1986, con la idea de proteger a grupos indígenas de la opresión e injusticias que sufrían algunas etnias en determinada región del país, dependía del Ejecutivo Local esta Procuraduría y se encarga de brindar asesoría jurídica, de intervenir para que no se les maltrate a los procesados indígenas, además de intervenir en el proceso de liberación de presos indígenas que por cuestiones culturales o socioeconómicas se encontraban privados de su libertad, además de ser asesor legal de las autoridades públicas en asuntos relacionados con los derechos de los indígenas.

B) La Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero, surge en 1987, como un órgano administrativo desconcentrado por territorio y al igual que la anterior su objeto es proteger a un grupo étnico en específico.

C) La Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, nace en el año de 1988, con el objeto de recibir quejas de personas afectadas por violaciones u omisiones de servidores públicos, establecidas en el artículo 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, con su creación se pretendía que dichas quejas se investigaran a fondo para esclarecer la verdad y así poder obtener la plena aplicación de la Ley.

Entre las atribuciones de esta Procuraduría se encontraban las siguientes:

- Formular recomendaciones, advertencias, preposiciones, recordatorios de sus deberes legales a los servidores públicos, así como de sugerir medidas para una mejor labor.
- Solicitar informes a los servidores públicos, llamarlos a comparecer cuando así se requiera y obtener datos de oficinas públicas sin que se les pudiera negar el acceso a ninguna dependencia.

Esta procuraduría dependía del poder Ejecutivo del Estado.

D) La Defensoría de los Derechos de los Vecinos, se origina en Querétaro, en diciembre de 1988, y atendía quejas relacionadas con actos o faltas de las autoridades municipales.

E) La Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal creada en 1989, como órgano desconcentrado de la administración pública del entonces llamado Departamento del Distrito hoy día Gobierno del D.F., con el objeto de resolver las demandas de la población capitalina para lograr una mejor y expedita función de sus servidores públicos en las gestiones de trámites de servicios públicos.

Entre sus funciones se encontraba la de emitir recomendaciones tendientes a conciliar diferencias entre autoridades o prestadores de servicios y particulares.

F) La Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, nace el 13 de febrero de 1989 y depende de dicha Secretaría.

G) La Comisión de Derechos Humanos de Morelos, la cual se creó en abril de 1989, con fundamento en la constitución del Estado, como un organismo de participación ciudadana para vigilar el respeto a los Derechos Humanos en el territorio estatal.

De esta institución destacan las siguientes funciones:

- La promoción de la defensa y el respeto a los derechos humanos por parte de las autoridades del Estado.
- Recabar la información necesaria para efectuar actos conducentes para cesar la transgresión y restituir a los quejosos el pleno goce de sus derechos.
- Dar seguimiento a los procedimientos de las autoridades para la reparación y sanción procedente en los casos de violación.
- Concienciar a sus habitantes sobre la importancia del respeto a los derechos humanos.
- Rendir un informe público y semestral de sus actividades.

También emitían recomendaciones a las dependencias del Estado y a los Ayuntamientos para que estos adoptaran medidas para lograr el respeto a los derechos humanos, solicitar a las dependencias estatales o municipales, datos e informes.

De estas instituciones se advierte que el desarrollo del *Ombudsman* en México, realmente se dio hasta los últimos veinte años, en los que en nuestro país, adquiere una tendencia al establecimiento del *Ombudsman*, como órgano de control de la administración pública y de protección de los derechos humanos.

Y es de notar que todas estas instituciones son creadas con características similares, como la de ser fundada por acuerdo o decreto del Poder Ejecutivo, carecen de autonomía e independencia formal y forman parte de la administración pública, su presupuesto forma parte de la dependencia a la que se encuentran adscritos, por lo que no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio.

Independientemente de lo expresado, coincidimos con los estudiosos del *Ombudsman* en que el verdadero impulso para establecer esta figura en México, se da en el año de 1990 cuando el Presidente de la República, asumiendo la existencia de inconsistencias en el adecuado cumplimiento de los derechos humanos emite el decreto presidencial de 5 de junio del mismo año, en el que se crea La Comisión Nacional de Derechos Humanos hoy día Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

En este Decreto se le da a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la naturaleza de un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con el compromiso de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos, autorizándola para establecer mecanismos de prevención, atención y coordinación para salvaguardar estos derechos.

Posteriormente, el 22 de enero de 1992, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, modifica el artículo 102 constitucional e introduce un apartado B, en el que se les obliga a crear a los Poderes Legislativos, Federales y Locales organismos públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos consagrados en el orden jurídico nacional, en el plazo de un año y el 29 de junio

de 1992 se expide la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la que se establece como un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Con este estatuto jurídico comienza sus labores esta institución bajo el principio del respeto a las garantías fundamentales emprendiendo con ello una lucha contra la impunidad y el reconocimiento de que nadie puede estar por encima de la ley.

Este *Ombudsman* nacional contaba con más atribuciones que el modelo escandinavo, puesto que además de conocer quejas y denuncias por irregularidades en la administración pública, se incluyen las relativas a violaciones de derechos humanos, así como el estudio, enseñanza, promoción y divulgación de estos derechos y el establecimiento de una política nacional en la materia de derechos humanos.

La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, fungió como modelo para elaborar los estatutos jurídicos de los *Ombudsman* establecidos en el resto de las entidades federativas, por lo que nuestro sistema de *Ombudsman* Mexicano esta integrado por 33 organismos públicos constituidos bajo las siguientes denominaciones:

- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguascalientes
- Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California.
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur.
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila
- Comisión de Derechos Humanos en el Estado de Colima
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Durango

- Procuraduría de los Derechos Humanos para el Estado de Guanajuato
- Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de México
- Comisión Nacional de Derechos Humanos de Michoacán
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos
- Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León
- Comisión de Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca
- Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos de Puebla
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tabasco
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán
- Comisión de Derechos Humanos de Zacatecas
- Y por último la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Los organismos estatales son independientes entre sí, sin embargo la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene facultades para conocer de las inconformidades que se presenten en contra de estas.

Actualmente los países con régimen democrático están preocupados porque los derechos humanos reconocidos en el ordenamiento jurídico se respeten, por lo

que en este afán de salvaguardarlos son creados nuevos organismos que contribuyen a este propósito.

En este sentido Ruiz Giménez menciona que “la creación de los *Ombudsman* en los diferentes estados, independientemente de su nombre con que se instituya, constituye un signo de identidad democrática y de voluntad política para que el régimen de libertades sea realmente respetado.”⁵⁷

Bidart Campos y Eugenio Palazzo coinciden en sostener que son órganos extra poder, porque pueden manejarse con independencia de criterio, es decir, con autonomía funcional aún cuando se encuentren en la órbita de alguno de los poderes tradicionales.⁵⁸

Indudablemente, la figura del *Ombudsman* es una institución cuya naturaleza resulta complicado determinar, dado su carácter atípico y diferente a la tradición jurídico-política de división de poderes.

Como criterio general podemos decir que los *Ombudsman* son instituciones u organismos constitucionales, independientes y generalmente autónomos como es el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos CNDH, esencialmente de raíces democráticas, que forman parte del Estado pero no, de la estructura de gobierno, pues no cuentan con la calidad de autoridades y defienden los intereses jurídicos, constitucionales y legales de los gobernados frente a los gobernantes.

Es generalmente admitido por la doctrina jurídica que el *Ombudsman* se distingue de otras instituciones por las siguientes características: independencia, autonomía, imparcialidad, accesibilidad, resoluciones no vinculatorias, auctoritas y publicidad.⁵⁹

⁵⁷ Señalado en *El Ombudsman o Defensor del Pueblo*, Vinculo Jurídico, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas, México, enero marzo 1990, p. 5

⁵⁸ MAIORANO, JORGE Luis, Ob. Cit. P. 468

⁵⁹ VENEGAS ALVAREZ Sonia, *Origen y Devenir del Ombudsman*, Edit. UNAM, México, 1988, p. 31

La independencia de su actuación es una de las notas más significativas del *Ombudsman* basada en el orden jurídico y no obstante que su origen proviene de un órgano del Estado para el cumplimiento eficaz de sus funciones debe ser independiente de cualquiera de los poderes estatales, ya sea ejecutivo, legislativo o judicial desde el punto de vista formal y material.

Básicamente en los países del mundo, ni el parlamento, ni el poder judicial, ni ninguna otra autoridad infiere o controla al *Ombudsman*, sus decisiones sólo se basan en Derecho y Justicia, sin embargo esta actitud de independencia la debe de asumir el titular de la institución al cumplir las disposiciones legales en materia de nombramientos, inamovilidad, percepciones, presupuesto, etc; motivo por el cual este *Ombudsman* es independiente de los poderes constituidos, pero no de la Ley.

Con la Autonomía el *Ombudsman* tiene facultades discrecionales para organizar el funcionamiento interno de la institución, así como de gestión presupuestaria.

En cuanto a la Accesibilidad el *Ombudsman* cuenta con dos sistemas, el directo y el indirecto.

El acceso indirecto se da cuando el agraviado presenta la queja a través de un intermediario por lo que no existe un contacto inmediato con el *Ombudsman*, este sistema se aplica en dos países, Gran Bretaña, ya que el comisionado Parlamentario sólo recibe quejas por conducto de algún integrante de la Cámara de los Comunes y Francia, en la que el Médiateur sólo recibe quejas de cualquier miembro del Senado o de la Asamblea Nacional.

Pero el resto de los países generalmente adoptan el sistema directo, en el que el quejoso solicita la intervención del *Ombudsman* personalmente sin intervención de intermediario, lo que permite la inmediatez en la atención de la queja.

Una de las características fundamentales en las resoluciones del *Ombudsman* como ya lo dijimos es que éstas no son vinculatorias para los destinatarios, no se puede obligar a la autoridad a cumplir con ella por lo que no modifica, revoca o anula actuación alguna del servidor público y a pesar de esto estas resoluciones son ampliamente aceptadas por las personas a las que se les dirige toda vez que el contenido de dichas resoluciones generalmente es de gran sustento jurídico, además de que también consideran el respeto guardado a la autoridad moral del *Ombudsman*.

Generalmente recomendación es el término más empleado para referirse a una resolución de un *Ombudsman*, originada de una violación al orden jurídico, ya sea por afectación a derechos humanos o por actuaciones ilegales de empleados de la administración pública, con el objeto de restituir al agraviado el goce de sus derechos lesionados y en su caso proponer la aplicación de medidas disciplinarias.

Ahora bien la Auctoritas consisten en dos cosas, la primera con la autoridad moral y social con la que cuente el titular de la dependencia, motivo por el que la mayoría de los países exigen, que para el nombramiento del titular sea un jurista integro o calificado, capaz de inducir a las autoridades a aceptar y cumplir sus resoluciones y la segunda, con el hecho de que se encuentre al margen de intereses políticos partidistas para conducirse con la imparcialidad que requiere su función.

La publicidad es uno de los elementos para lograr la eficacia del *Ombudsman* y en la mayoría de los países es obligatoria la difusión de su trabajo a la opinión pública.

CAPITULO III

LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

3.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, a pesar de ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, desde el punto de vista administrativo siempre demostró una gran independencia y autonomía funcional, ganándose un gran prestigio en la sociedad como defensora y promotora de los derechos humanos, por lo que después de un año y medio de su creación, se llega a un consenso en el que se logra la base constitucional de esta institución para asegurar su permanencia en la vida constitucional de este país.

Esta transformación se da con el Decreto Constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, en el que se modifica el artículo 102 constitucional y se introduce en el un apartado B con el siguiente texto:

“El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de las quejas en contra de actos y omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servicio público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados”

Con esta modificación se logra elevar a rango constitucional la Protección y Defensa de los Derechos Humanos en México, por lo que una vez reformada la Carta Magna, el Congreso de la Unión aprueba la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos publicada el 29 de junio de 1992, complementándose estos ordenamientos jurídicos para su función con la expedición del Reglamento Interno de la Comisión Nacional del 12 de noviembre del mismo año.

El 13 de septiembre de 1999, nuevamente se reforma este apartado B y se le otorga a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, autonomía de gestión y presupuesto.

Actualmente el artículo 102 apartado B establece lo siguiente:

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. (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 13 de septiembre de 1999).

La adición constitucional se hace de una manera respetuosa hacia la estructura Federal del Estado, desarrollando un esquema eminentemente federalista de protección a los derechos humanos por la vía del *Ombudsman*.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularan recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las

autoridades respectivas. (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999).

De tal manera, que los organismos protectores de cada entidad federativa, tendrán las características propias que la Constitución señala y conocerá de presuntas violaciones a los derechos humanos provenientes de autoridades o servidores públicos del fuero común.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999).

En este texto podemos observar las limitantes que la misma Constitución establece a estos organismos protectores de derechos humanos, para conocer de tres materias, la electoral, laboral y jurisdiccional, entendiendo la competencia de carácter electoral como aquellos casos referentes a elecciones de individuos pertenecientes a alguna corriente política del país, asuntos laborales como aquellos en los que las quejas se refieran a desacuerdos entre un patrón y un trabajador y actos jurisdiccionales, como aquellos referentes a asuntos contenciosos llevados ante los juzgados judiciales.

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. (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999).

Las recomendaciones que formulen estos organismos serán autónomas, producto de la independencia del órgano, el que para llegar a las conclusiones de un asunto, sólo podrá basarse en las evidencias y las convicciones que las pruebas arrojen no son vinculatorias, por que no existe la posibilidad de aplicarlas, es decir cumplirlas imperativamente, si no sólo por medio de la voluntad de la autoridad a la que se dirige.

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 substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999).

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 solo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999).

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. (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999).

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. (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 13 de septiembre de 1999).

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, funcionará como organismo de control en relación con las funciones de las demás comisiones locales.

3.2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

En el año de 1990 el entonces Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, sostuvo que “El estado democrático moderno es aquel que garantiza la seguridad de sus ciudadanos y aquellos extranjeros que se encuentran en su territorio...es obligación del Estado Mexicano preservar la paz, salvaguardar el pleno ejercicio de las garantías individuales y la vigencia del principio de legalidad en la ejecución de las atribuciones de los órganos de gobierno. La observación de política encaminada al cumplimiento de los derechos humanos, requiere la atención y respuesta al más alto nivel.⁶⁰

En la exposición de motivos de 1992, para la elaboración de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el ex presidente Carlos Salinas de Gortari, señaló, que desde el inicio de su mandato propuso a la consideración del Congreso de la Unión, diversas iniciativas de Ley, entre ellas la de actualizar la legislación en materia penal para mejorar sus procedimientos y alcanzar una verdadera seguridad jurídica, además de manifestar siempre su preocupación por el estricto respeto y la preservación de los derechos humanos en nuestro país, y que, precisamente, con este fin, creó dicha Comisión.

Esta postura presidencial produjo diversas quejas ya que ésta se creó como un organismo desconcentrado, por lo que se aseguraba que al no tener autonomía no podía cumplir correctamente las funciones que le habían sido encomendadas, el Poder Judicial de la Federación también se opuso a su creación, ya que con esto los funcionarios públicos de dicha fracción del Estado, se vieron obligados a rendir informes al citado Organismo de Protección de los Derechos Humanos, sin que en ese momento contara con competencia constitucional para ello; arguyendo que

⁶⁰ De la parte considerativa del *Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, de 6 de junio de 1990.

esto era una flagrante violación a la división de poderes además de ser un acto de total presidencialismo, sin embargo, así como hubo mucha gente que se opuso muchos otros aceptaban la necesidad de proteger aún más estos derechos humanos, por lo que cooperaban con este organismo y a pesar de que en esta etapa histórica de la institución hubo muchas divergencias y grupos opositores nunca nadie se atrevió a reclamar su inconstitucionalidad.

Consideramos que en el fondo de todas estas personas que se oponían a su creación, existía la conciencia y necesidad de salvaguardar los derechos de los gobernados ya que el pueblo exigía una verdadera administración de justicia social, misma que es vital para el desarrollo de un país democrático como el nuestro, por lo que al oponer alguna acción de inconstitucionalidad denotaría más que nada tintes políticos muy particulares que en nada hubiesen ayudado a fortalecer nuestra democracia.

Entre la gente que apoyaba la elevación de esta institución a rango constitucional se encontró Oscar González, quien era miembro de la Comisión de Derechos Humanos y mismo que declaró ante los medios de comunicación lo siguiente:

“Combina la representación social-un consejo deliberatorio y normativo, con miembros honoríficos-y la operatividad gubernamental mediante un órgano ejecutivo que encabeza un presidente y un cuerpo técnico-administrativo...las resoluciones de la CNDH son sólo recomendaciones, es verdad de ahí la necesidad de fundamentarlas con el mayor escrúpulo en hecho y en derecho, valiéndose de sus propios medios con propia independencia y autonomía. Su fuerza está en su apego a la verdad, en su autoridad pública derivada de su capacidad de convencimiento y de credibilidad. Ciertamente en un marco más amplio y a la luz de la experiencia será deseable analizar las características de la Comisión recién creada (gubernamental y civil a la vez), la pertinencia de su ubicación en el ámbito del poder Ejecutivo o del Legislativo y su vialidad desde el

punto de vista de nuestra realidad política y cultural. Habrá que esperar por lo menos, a su primer informe semestral.”⁶¹

Asimismo, indicó el ex mandatario, que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, hoy de los Derechos Humanos, tiene a su cargo servir a la sociedad mexicana dándole una participación activa en la identificación y denuncia de aquellos actos de autoridad que en alguna forma puedan implicar o propiciar violación a derechos humanos y así promover una efectiva defensa de los ciudadanos frente a las consecuencias de dichos actos.

Efectivamente, la principal función de estos organismos protectores de los derechos humanos, es identificar actos y omisiones los cuales violen las leyes en perjuicio de los gobernados.

Algunos juristas advirtieron la inutilidad de estas instituciones, aduciendo la invasión de competencias de otras sin embargo, desde nuestro punto de vista esta actitud, este rumor, es creado por servidores públicos, personas que forman parte de nuestro sistema que adquieren una cultura de ilegalidad y de corrupción como forma de subsistencia y se ven amenazados con la idea de que se les pueda descubrir este modo de vida y se dé a conocer a la luz pública, ya que estos serían los únicos perjudicados en este caso; ocasionando una gran confusión en la sociedad mexicana por lo que es común escuchar en las calles a la gente opinar sobre los organismos protectores de derechos humanos en defensa de los delincuentes, cuando dicha afirmación es falsa por la propia naturaleza de la competencia de estos organismos y lo único que pretenden estos organismo es lograr un total apego al estado de derecho, es decir una estricta aplicación de las leyes, porque aunque una persona cometa un delito es sujeto de derechos y obviamente tiene la obligaciones de pagar su pena conforme lo establezca la ley, no podemos retroceder a la época de la inquisición con las torturas o aquella

⁶¹ GONZÁLEZ Óscar, *Carta Abierta Dirigida al Procurador General de la República*, publicada en los periódicos la Jornada, Uno más Uno, el Nacional, Novedades, El Universal, El Sol de México, Excélsior y otros, el 24 de agosto de 1990.

famosa Ley del Tali3n “ojo por ojo y diente por diente”, nuestro Estado ha evolucionado y tenemos que perfeccionarlo.

Y aunque corrupta, la burocracia vive y no quiere morir, y por m1s que se encarga de desmeritar el trabajo loable de estas instituciones, a3n as3 los organismos defensores de los derechos humanos luchan d3a a d3a por brindar el servicio para el que fue creada en la administraci3n p3blica.

Otros de los factores importantes que mencion3 el Presidente de la Rep3blica en la citada exposici3n, son los compromisos internacionales asumidos por M3xico dentro del marco de la cooperaci3n entre los miembros de la comunidad de las naciones para garantizar el pleno, libre y universal ejercicio de los derechos humanos.

En ese contexto, el ex presidente propuso al Congreso las iniciativas de adici3n al art3culo 102, constitucional, siendo el objetivo central de dicha propuesta: el instituir al m1s alto nivel normativo la existencia y funcionamiento de las instituciones encargadas de promover y preservar el respeto a los derechos humanos y la protecci3n de su pleno ejercicio.

Contin3a expresando que, la Comisi3n Nacional de los Derechos Humanos de ninguna manera puede ser considerada como una instituci3n sustitutiva de los 3rganos encargados de la procuraci3n e impartici3n de justicia; por ello, se encuentra estructurado a la manera de un *Ombudsman*, y tiene facultades para formular recomendaciones p3blicas aut3nomas no obligatorias para las autoridades respectivas. Tales recomendaciones no tienen fuerza coercitiva ni vinculan a la autoridad a quien se dirigen. De esta manera dichos organismos se conservan al margen de la competencia de los 3rganos jurisdiccionales con pleno respeto a la divisi3n de poderes.

Asimismo, expresa que en dicha iniciativa se someten a consideración del Congreso de la Unión, los numerosos aspectos positivos del Decreto del 5 de junio de 1990, mediante el cual el jefe del ejecutivo otorgó a ese Organismo Nacional la competencia que se aplicó hasta 1992, en que se presentó la iniciativa en comento; asimismo, se tomaron en cuenta otras disposiciones de instituciones similares en otros países.

También en dicha iniciativa, se delimitó la competencia y el objeto esencial de la Comisión Nacional en materia de protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos.

Por otro lado, se hace referencia a la estructura orgánica, la cual consiste en un Presidente, un Consejo, varios Visitadores Generales y una Secretaría Ejecutiva, además del personal profesional, técnico y administrativo necesario para el ejercicio de sus funciones.

Además, se expresan las atribuciones que debe tener la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tales como la investigación de quejas e inconformidades de particulares; la formulación de Recomendaciones públicas, autónomas no obligatorias a las autoridades respectivas y la proposición de modificaciones generales a prácticas administrativas, reglamentos y disposiciones legislativas, se le asignan otras facultades tales como la promoción, estudio, capacitación, y publicaciones en materia de derechos humanos, a fin de crear una cultura de respeto por éstos.

En lo referente a la delimitación de la competencia en materia judicial, señala la citada exposición de motivos que no resulta sencillo determinar aquellas actividades en las cuales se puede acudir a la Comisión Nacional, expresa al respecto, que la experiencia de la Comisión en esos días y la de otros organismos similares tanto en nuestro país, como en el extranjero, nos indica que el campo, en el cual puede intervenir la Comisión Nacional de Derechos los Humanos, sin

menoscabar en nada, la independencia y autonomía de los jueces y tribunales, es sólo en los actos y omisiones de carácter administrativo.

En el párrafo anterior se menciona que la competencia de esta Comisión se reduce a los actos y omisiones de naturaleza administrativa, pero que formalmente pueden ser llevados a cabo por autoridades judiciales, o, que siendo formalmente realizados por una autoridad administrativa, tengan la naturaleza de jurisdiccionales.

En la exposición de motivos de la Ley de la Comisión Nacional, también se expresan consideraciones acerca de los procedimientos, aduciendo que se dedicó todo un capítulo a regularlos de manera precisa, para que fuesen breves, sencillos, sólo con las formalidades esenciales de integración de los expedientes respectivos y de principios de inmediación, concentración y rapidez, procurando en la medida de lo posible, el contacto directo con los quejosos, reclamantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

La multicitada exposición de motivos menciona la importancia de la publicidad de las Recomendaciones, ya que si bien es cierto, éstas no son obligatorias, también lo es su reconocida eficacia; en este sentido, la experiencia ha demostrado que la fuerza de la Institución en comento, radica en la identificación de la opinión pública de los actos u omisiones en los cuales resulten violaciones a derechos humanos, razón por la cual creemos firmemente que muchas veces es más útil hacer pública una Recomendación que únicamente denunciarla ante la autoridad competente, pues con ello, se puede obtener una solución favorable por parte de la autoridad, la cual en sentido estricto beneficiara a una sola persona, pero sus efectos psicológicos redundan en toda la sociedad.

En la misma exposición de motivos de la Ley de la materia, se comenta el informe anual que la Comisión Nacional debe rendir al Ejecutivo Federal, lo cual hoy día ha sido modificado, pues de acuerdo a las reformas de septiembre de 1999, dicho

informe debe rendirse al Congreso de la Unión, a las dos Cámaras, así como al Presidente; sin embargo la autoridad legítima para nombrar y remover, la tiene actualmente el Congreso, lo cual significa un avance enorme y muy beneficioso para nuestro país.

El informe de referencia deberá ser difundido a través de los medios de comunicación; obviamente, se trata de evidenciar al funcionario corrupto, impune, que ha violado derechos humanos gravemente, y con ello a todo el sistema de legalidad en nuestro país; también de personas que regularmente ya han sido denunciadas por otros medios constitucionales sin resultados favorables para los gobernados, pero en México, esa difusión ha sido sumamente deficiente, probablemente frenada por el propio sistema político, lo cual lesiona gravemente la eficiencia y credibilidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Se plasma en la exposición, el sistema mediante el cual se crea el procedimiento para sustanciar las inconformidades que se presenten ante la Comisión Nacional en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de las entidades federativas y para tales efectos se prevén los recursos de impugnación y de queja.

De esta manera en un ambiente hostil la Comisión Nacional inició sus labores y afortunadamente todas las críticas y sospechas en cuanto a su eficacia fueron infundadas, distinguiéndose siempre por su imparcialidad, incluso emitiendo recomendaciones en contra de funcionarios de muy alto rango.

3.4. ESTRUCTURA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos como ya lo establecimos, fue creada por el Gobierno Mexicano para dar respuesta a la demanda generalizada por el respeto y defensa de los derechos humanos de grupos sociales e individuos que por diferentes razones sufren en su persona la violación de sus garantías individuales a manos de autoridades de carácter federal, y en algunos asuntos estatales siempre y cuando los hechos atribuidos a estas autoridades también refieran una autoridad federal.

Consciente de esta realidad y con el propósito de reforzar los cauces institucionales para atender este problema, el Ejecutivo Federal crea por decreto⁶² la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con objeto de que ésta proponga y vigile el cumplimiento de la Política Nacional en materia de Respeto y Defensa de los Derechos Humanos de todos los ciudadanos mexicanos, así como de los extranjeros que residan en el territorio nacional.

En esta *primera etapa* y de acuerdo al artículo cuarto del decreto de creación, se establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estará a cargo de un Presidente, el cual sería nombrado por el titular del Poder Ejecutivo y la estructura de la institución se integró con los órganos que se consideraron necesarios, entre los que se encontraron el Consejo de la Comisión Nacional; la Secretaría Ejecutiva y una Visitaduría para atender las demandas presentadas por la sociedad en esta materia y dar respuesta inmediata a las mismas.

Con base en lo anterior y conforme a lo dispuesto por el artículo octavo de dicho decreto, la Visitaduría tuvo a su cargo el desempeño de las funciones de fortalecer las relaciones de la Comisión Nacional con organismos públicos, sociales y

⁶² Diario Oficial de la Federación de 6 de junio de 1990.

privados, nacionales e internacionales; diseñar, proponer y desarrollar los canales de comunicación y colaboración con la sociedad en las tareas de respeto y defensa de los derechos humanos; representar al Presidente de la Comisión Nacional en todos aquellos actos relacionados con el desahogo de las funciones del órgano y denunciar ante las autoridades competentes los actos que conociera y que pudieran significar violaciones a los derechos humanos.

Con el propósito de hacer efectivas las facultades otorgadas a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el decreto de creación y la forma y términos en que habrían de ejercerse, así como para hacer accesibles sus servicios a los interesados, el Consejo de la Comisión Nacional como Órgano Colegiado de examen y opinión, elaboró y sancionó su reglamento interno⁶³ en el que se precisaron las atribuciones, estructura y competencia específica de sus órganos, así como el procedimiento para la presentación de la queja y sus etapas de investigación.

En términos de competencia, el reglamento en mención establecía que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podría intervenir ante violaciones administrativas dadas en:

- a) Los procedimientos y delitos que lesionaran a una persona o a un grupo y que fueran cometidos por una autoridad o servidor público.
- b) Los procedimientos y delitos que lesionaran a una persona o a un grupo y fueran cometidos por otros agentes sociales, cuya impunidad proviniera de la anuencia o tolerancia de alguna autoridad o servidor público.
- c) En los casos a que se referían los dos incisos anteriores, por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público.

Por su parte, el procedimiento de recepción y resolución de las quejas establecido en este reglamento era caracterizado por la falta de formulismo con que se debía

⁶³ Diario Oficial de la Federación de 1 de agosto de 1990.

desahogar, pues se examinaba el expediente y de acuerdo con las constancias y pruebas en él contenidas se podía declarar la no-responsabilidad de la autoridad o la emisión de una recomendación a la autoridad que hubiese incurrido en un acto violatorio de derechos humanos.

En este sentido, las facultades de la Visitaduría se constreñían a proporcionar atención a los individuos y grupos que denunciaban la posible violación a derechos humanos, así como a elaborar el proyecto de recomendación que el Presidente de la Comisión Nacional presentaría ante las autoridades competentes.

El cuestionamiento a la creación de la Comisión Nacional por parte de grupos sociales y partidos políticos al considerar que el órgano de defensa de los derechos humanos no podía formar parte del mismo Gobierno Federal, debido a que éste se convertía en Juez y Parte en dicha materia, generó un proceso de discusión y análisis a nivel social que culminó con la reforma al Artículo 102 Constitucional⁶⁴, misma que confirió al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados en el ámbito de sus respectivas competencias, la facultad de establecer Organismos de Protección de Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano. De esta manera se dio fin a la polémica que originó la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en virtud de que dicha reforma se le otorgó el rango constitucional que legitima su existencia.

Meses después de decretada esta importante reforma y a dos años de su creación, se aprueba la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁶⁵ por medio de la cual esta institución inicia su *segunda etapa* y se transforma de órgano *desconcentrado* en un organismo *descentralizado* con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano. Con esta transformación, la Comisión Nacional de

⁶⁴ Diario Oficial de la Federación de 28 de enero de 1992.

⁶⁵ Diario Oficial de la Federación de 29 de junio de 1992.

los Derechos Humanos fortaleció su autonomía y legitimidad y se ubicó en las condiciones apropiadas para cumplir con los fines que dieron sustento a su creación.

Respecto a su integración, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos conserva en esta nueva etapa el esquema básico con que inició su funcionamiento al contar con su Presidente, Consejo Consultivo, Secretario Técnico, Secretario Ejecutivo y el personal profesional, técnico y administrativo necesario para el cumplimiento de sus funciones, aumentando en marzo de 1993, mediante dictamen de estructura orgánica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a *tres* el número de Visitadores Generales para distribuir el importante incremento de las cargas de trabajo que atendía un solo visitador y agilizar la tramitación de las quejas presentadas.

Con el propósito de reglamentar la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y regular su estructura, facultades y funcionamiento, el Consejo Técnico sanciona y aprueba otro Reglamento Interno de la Institución⁶⁶ el cual considera como órganos de la misma a la Presidencia, el Consejo, la Secretaría Ejecutiva, la Secretaría Técnica y a las tres Visitadurías, la primera de las cuales asume las facultades y funciones conferidas a la Visitaduría de la Comisión Nacional al momento de su creación, otorgándosele además nuevas funciones y la estructura adecuada para cumplir en mejor forma con los objetivos para los que fue creada.

En este ordenamiento se establece que la Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y estará a cargo de un Presidente a quien corresponde realizar en los términos establecidos por la Ley, las funciones directivas del organismo del cual es su representante legal y durante sus ausencias, sus funciones y representación legal serán cubiertas por el Primer Visitador General y si él también se encontrara ausente, lo será por el Segundo Visitador General o, en su caso, por el Tercero.

⁶⁶ Diario oficial de la Federación de 12 de noviembre de 1992.

Sin embargo, no es sino hasta septiembre de 1997, que mediante dictamen de Estructura Orgánica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se crea la Cuarta Visitaduría General.

Para el despacho de los asuntos que directamente corresponda a la Presidencia de la Comisión Nacional, esta contará con el apoyo de la Dirección General de Quejas y Orientación; de la Dirección General de Administración; de la Dirección General de Comunicación Social y de la Contraloría Interna, así como de las demás que se establezcan en los correspondientes acuerdos administrativos.

Asimismo, con las excepciones establecidas en la Ley y en este Reglamento, corresponde al Presidente de la Comisión Nacional, nombrar y remover libre y discrecionalmente a todo el personal del organismo, con apego a lo dispuesto por las fracciones VII y IX del apartado B del Artículo 123 Constitucional.

Es importante señalar que después de ser una sola Visitaduría la encargada del trámite y resolución de los expedientes que se abrían por presentación directa de queja u oficio, al crearse las cuatro Visitadurías Generales, a la Primera y Segunda les corresponde conocer las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos de cualquier naturaleza jurídica, con excepción de las que se refieren a asuntos penitenciarios o a violaciones cometidas dentro de los centros de reclusión de las cuales conocerá exclusivamente la Tercera Visitaduría General, los asuntos indígenas serán atendidos por la Cuarta Visitaduría General.

Asimismo y con independencia del desarrollo del programa general de quejas, y el seguimiento de recomendaciones y conciliaciones, la Primera y Segunda Visitadurías Generales tienen a su cargo los programas especiales que les asigna el Presidente del Organismo de acuerdo al Plan Anual de Trabajo, en este sentido, la Segunda Visitaduría es responsable de los programas de Presuntos Desaparecidos, de Asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia y Atención a

Víctimas del delito ⁶⁷, a partir de la adscripción publicada en el Diario Oficial de la Federación del 25 de octubre de 2001 y 3 de febrero de 2004.

No obstante, es evidente que la recepción de quejas de la Segunda Visitaduría General ha venido en aumento si se considera que conforme a lo establecido en el artículo 61 del Reglamento Interno en mención, la competencia de ésta será para conocer presuntas violaciones a derechos humanos de cualquier naturaleza jurídica y tener a su cargo la tramitación de los expedientes que la Dirección General de Quejas y Orientación le haya asignado, así como también tendrán a su cargo la tramitación de los escritos de queja y recursos que el Presidente de la Comisión Nacional les encomiende para atención y trámite.

En la *tercera etapa* de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos inicia con el decreto constitucional que reforma y adiciona el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que entró en vigor el 13 de septiembre de 1999 y en el cual cambia su denominación a *Comisión Nacional de los Derechos Humanos* y se cuenta ya con la *autonomía de gestión y presupuestaria, con personalidad jurídica y patrimonio propio*.

Este decreto establece que 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 de la Cámara de Senadores y que serán sustituidos anualmente los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período, asimismo el Presidente de la Comisión Nacional será elegido por la Cámara de Senadores, durará en su encargo cinco años y podrá ser reelecto por una sola vez.

⁶⁷ Acuerdo 002/2001, del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por el que se adscriben orgánicamente la Dirección General del Centro Nacional de Derechos Humanos, la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito (PROVICTIMA) y la Coordinación del Programa sobre asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia.

A partir de esta fecha el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece en su programa Anual de Trabajo 35 programas de trabajo.

De estos programas de trabajo, la Segunda Visitaduría General tiene a su cargo el Programa Especial Sobre Presuntos Desaparecidos; a partir del 15 de agosto de 2001, el de Asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia y desde enero de 2004, el programa de Atención a Víctimas del Delito⁶⁸, además comparte los programas de tramitación de quejas, inconformidades y amigables conciliaciones y el de seguimiento de estas últimas y las recomendaciones.

En la *cuarta etapa* de la Comisión Nacional, se crea la Quinta Visitaduría General, la cual conocerá de los asuntos relativos a emigrantes, así como el Programa de Agravio a Periodistas y Defensores Civiles.

Finalmente, en esta etapa, los programas de trabajo que se encontraban asignados inicialmente a la Segunda Visitaduría, fueron asignados a partir del 1 de enero de 2005 a la Primera Visitaduría General, la Dirección General de Presuntos Desaparecidos; la Coordinación del Programa Sobre Asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia, Dirección General de Atención a Víctimas del Delito, la Dirección del Programa de VIH/SIDA y Derechos Humanos.⁶⁹

Cabe mencionar que con fecha 26 de enero de 2006, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la modificación al artículo 6° de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por el que se establece que este organismo es el encargado de la observación del seguimiento, evaluación y monitoreo, en materia de igualdad entre mujeres y hombres; motivo por el que se crea el Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres, mismo que se encuentra adscrito a la Segunda Visitaduría General, por lo que con fecha 15 de febrero de 2006, entra en vigor dicho programa.⁷⁰

⁶⁸ Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 2004.

⁶⁹ Diario Oficial de la Federación de 3 de enero de 2005.

⁷⁰ Diario Oficial de la Federación de 7 de marzo de 2006.

Actualmente y de acuerdo con el artículo 17 del Reglamento Interno la estructura de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos esta integrada con cinco órganos, la Presidencia, el Consejo Consultivo, las Visitadurías Generales, La Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo:

1.- La Presidencia

Los requisitos que la Ley impone para la designación del titular de este cargo son:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos
- b) Tener 35 años de edad como mínimo
- c) Contar con experiencia en materia de derechos humanos
- d) No haber desempeñado cargo de dirección en algún partido político, un año antes de ser electo
- e) Ni haber desempeñado cargo de Subsecretario de estado, Procurador General o Gobernador, un año antes de ser electo.
- f) Gozar de buena reputación
- g) Tener preferentemente título de licenciado en derecho
- h) No desempeñar simultáneamente otro cargo público o privado, incluyendo el ejercicio de su profesión, excepto por actividades académicas

Este presidente es elegido por la Cámara de Senadores y durará en su cargo cinco años, pudiendo ser reelecto por una sola vez, además de ser el representante legal de la Comisión tiene la obligación de formular los lineamientos para ejercer las actividades de esta, presentar anualmente un informe de actividades al Congreso de la Unión, aprobar y emitir las recomendaciones entre otros.⁷¹

⁷¹ Véase artículos 9 al 16 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y del 18 al 20 de su Reglamento Interno.

2. El Consejo Consultivo

Este Órgano Colegiado, está integrado por 10 miembros de reconocido prestigio designados por la Cámara de Senadores, incluyendo al Presidente de la Comisión quien lo es también del Consejo.

Este Consejo Consultivo, es el encargado de establecer los lineamientos de actuación de la Comisión Nacional, aprobar el Reglamento Interno, así como todas las normas de carácter interno, además de opinar respecto al proyecto de informe anual a los Poderes de la Unión, el Consejo se reunirá en sesión ordinaria por lo menos una vez al mes.⁷²

3. La Secretaría Ejecutiva

Lo nombra el titular de la Comisión, deberá ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, gozar de buena reputación y tener más de 30 años.

Esta Secretaría es el órgano encargado de sugerir al Consejo Consultivo y al Presidente de la Comisión Nacional las Políticas en materia de derechos humanos a llevar a cabo, así como de fortalecer las relaciones con las demás instituciones ya públicas o privadas en materia de derechos humanos, realiza estudios sobre tratados o convenciones y custodiar el acervo documental.⁷³

4. La Secretaría Técnica del Consejo Consultivo

Esta Secretaría, es la encargada de apoyar a los miembros del Consejo Consultivo para el mejor desempeño de sus labores, envía los citatorios para convocar a sesión, levanta el acta respectiva, se encarga de planear y llevar a

⁷² Véase artículo 17 a 20 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y del 40 al 49 de su Reglamento Interno.

⁷³ Véase el artículo 21 y 22 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y del 69 al 72 de su Reglamento Interno.

cabo programas de capacitación continua e impulsa las relaciones con las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, además de contar con la administración del funcionamiento del Centro Nacional de Derechos Humanos (CENADEH), en el que se encuentra el acervo bibliotecario en materia de derechos humanos de la Comisión Nacional a disposición del público en general, así como de contar con la impartición de cursos en la materia.

5. Las Visitadurías Generales

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuenta con cinco Visitadurías Generales, estas Visitadurías son órganos fundamentales de recepción e investigación de las quejas que se presentan ante la Institución, el titular de cada área será un Visitador General y los requisitos para su nombramiento serán los mismos que para designar al Presidente o el Secretario Ejecutivo.

La exigencia para el puesto en cuanto a la profesión de licenciado en derecho obedece a las funciones que realizan ya que estos reciben o rechazan quejas o inconformidades, inician y concluyen las investigaciones pertinentes para llevar a cabo la integración de los expedientes, formulan los proyectos de recomendación pertinentes y en caso de que la naturaleza del asunto lo permita proponer proyecto de amigable conciliación.⁷⁴

Las Visitadurías serán designadas como Primera Visitaduría General, Segunda Visitaduría General, Tercera Visitaduría General, Cuarta Visitaduría General y Quinta Visitaduría General, cada una de estas contará con una dirección general, tres direcciones de área, una de procedimientos internos, y una coordinación de programas especiales en caso de que se le asignen a la Visitaduría, visitadores adjuntos, personal profesional, técnico y administrativo necesario para el cumplimiento de sus funciones.⁷⁵

⁷⁴ Véase artículos 23 y 24 de la Ley de la Comisión Nacional De los Derechos Humanos.

⁷⁵ Véase artículos 53 a 59 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Conforme a lo establecido en el artículo 24 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los visitadores generales tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciantes ante la Comisión Nacional;
- II. Iniciar, a petición de parte, la investigación de las quejas e inconformidades que le sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquéllas sobre denuncias de violación a los derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación;
- III. Realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones de derechos humanos que por su propia naturaleza así lo permitan;
- IV. Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdos, que se someterán al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración; y
- V. Las demás que le señale la presente ley y el Presidente de la Comisión Nacional, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Conforme al Artículo 67 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *los Directores Generales* de las Visitadurías serán *auxiliares de los Visitadores Generales*, actuarán bajo su estricta supervisión, serán los responsables inmediatos de dirigir a los equipos de investigación, y sus funciones específicas se determinarán en el Manual de Organización de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Conforme a lo previsto en el último párrafo del artículo 24 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en relación con los artículos 64 y 102, del

Reglamento Interno, los visitadores adjuntos, incluidos los peritos en medicina forense, criminología y otros que resulten necesarios para el trabajo de la Comisión Nacional, auxiliarán en sus funciones a los Visitadores Generales en los términos que fije el Reglamento y para tal efecto deberán reunir los requisitos que establezca el mismo para su designación; y en la integración e investigación de los expedientes, actuarán bajo la supervisión de los Directores de Área, del Director General y del Visitador General, según el caso.

A la Primera Visitaduría General le toca conocer, analizar e investigar las quejas e inconformidades sobre presuntas violaciones a derechos humanos, cometidas por autoridades de carácter federal en general, a cargo de esta Visitaduría se encuentran tres Programas Especiales: el de Presuntos Desaparecidos; el de Asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia; y el de Atención a Víctimas del Delito y el Programa de VIH/SIDA, mismos que están a cargo de un coordinador, respectivamente.

El Programa Especial sobre Presuntos Desaparecidos fue creado por la CNDH el 19 de septiembre de 1990, para conocer e investigar quejas relativas a personas de las que se desconoce su paradero y cuya desaparición presuntamente, involucra la participación de alguna autoridad o servidor público, con la finalidad de lograr la localización o ubicación del presunto desaparecido. Para cumplir con dicho objetivo este programa realiza principalmente las siguientes actividades: desarrollar procesos de investigación para esclarecer el paradero de las personas; obtener declaraciones y entrevistas con testigos de los hechos, servidores públicos y familiares de los agraviados; solicitar información a dependencias públicas y organismos particulares; visitar centros de salud, servicios médicos forenses, centros de reclusión penitenciaria; elaborar peritajes criminalísticos y antropológicos, entre otras.

En 1997 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, invitó a los Gobiernos Estatales a suscribir convenios de colaboración, a efecto de crear el Centro

Nacional de Información de Personas Fallecidas no Identificadas, destinado a recabar datos de filiación, huellas dactilares, fotografías y pruebas periciales que se hayan obtenido en el hallazgo de cadáveres que no hubiesen sido identificados. Asimismo, mantiene contacto permanente con el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la Organización de las Naciones Unidas, a quien le informa 2 veces al año sobre las actividades realizadas.

La Coordinación del Programa de Asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia, fue creada en julio de 1993, comprendiendo a su inicio la atención de asuntos para la mujer, posteriormente conoció de asuntos relativos a la Niñez y la Familia.

Esta coordinación tiene como objetivo fundamental, divulgar el conocimiento de los derechos humanos de las mujeres, la niñez y la familia desde una perspectiva de género y del interés superior que representa la infancia, realizando programas de formación y capacitación que conformen una cultura de respeto a sus derechos que facilite su práctica cotidiana en la familia y la sociedad en general. Asimismo desarrolla estudios de investigación sobre los derechos humanos de la mujer para formular estrategias de prevención y respeto a los mismos, contribuyendo al mejoramiento del marco jurídico que los protege, a través de propuestas de reformas legislativas que propicien condiciones de equidad y difundir tanto las normas internacionales como nacionales que permitan la armonización de la legislación local a estos instrumentos de protección.

La Coordinación de Atención a Víctimas del Delito (PROVÍCTIMA) fue creada en enero de 2000, con el fin de defender y promover los derechos humanos de las víctimas del delito, teniendo como objetivo orientar, asesorar y atender a las víctimas u ofendidos del delito en el aspecto jurídico y psicológico, promoviendo y difundiendo sus derechos y fortaleciendo las relaciones con instituciones públicas y organismos no gubernamentales que brinden atención a las víctimas del delito en el país, así como impulsar entre ellas acciones de prevención de la victimización.

Los principios fundamentales con los que se desempeña esta Coordinación son:

I. Atender y orientar a las víctimas del delito y realizar el seguimiento de esta atención a cargo de las autoridades correspondientes.

II. Recibir y desahogar quejas relacionadas con víctimas y ofendidos por delitos contra la libertad, el normal desarrollo psicosexual y de violencia familiar.

III. Relacionar a las víctimas del delito o a los ofendidos con la instancia gubernamental o particular en la que se pueda atender su situación.

IV. Impulsar la gestión de los servicios sociales a favor de las víctimas del delito para su atención médica y psicológica urgente, preventiva y correctiva.

V. Asesorar legal y procesalmente a las víctimas y ofendidos por el delito, respecto de la reparación del daño y la coadyuvancia con el Ministerio Público.

VI. Verificar el respeto a los derechos humanos de las víctimas y ofendidos por el delito, en las instituciones responsables de su atención.

VII. Interactuar con las redes, instituciones o asociaciones gubernamentales o privadas en la materia.

VIII. Propiciar y realizar estudios y propuestas para la creación de un sistema preventivo y de protección a las víctimas del delito.

IX. Elaborar y opinar sobre proyectos legislativos y reglamentarios para proteger a las víctimas del delito.

X. Promover y difundir la cultura para prevenir y proteger a las víctimas del delito y a los ofendidos.

La Segunda Visitaduría General básicamente tramita quejas de las que se desprende presunta violación a derechos humanos atribuibles a autoridades como:

Comisión Federal de Electricidad

Luz y Fuerza del Centro

Comisión Nacional del Agua

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

Instituto Mexicano del Seguro Social

Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores del Estado

Junta Federal de Conciliación y Arbitraje

Petróleos Mexicanos (PEMEX)

Procuraduría Federal del Consumidor

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Seguridad Pública

Policía Federal Preventiva

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Sistema de Administración Tributaria

Administración General de Aduanas

De igual manera se encarga del estudio de quejas relacionadas con casos de grupos de la tercera edad y personas que sufren algún tipo de discapacidad.

La Tercera Visitaduría General atiende quejas en general y de manera especial las de asuntos penitenciarios o relacionadas con actos presuntamente violatorios de los derechos humanos cometidos dentro de los centros de reclusión.

Esta Visitaduría para cumplir sus funciones constantemente realiza supervisiones a las instalaciones de los centros que se ocupan de la reclusión tanto de adultos y de menores, además de atender y gestionar aquellas solicitudes de beneficios de libertad anticipada y traslados penitenciarios, presentadas por los reclusos del fuero federal que cumplen con los requisitos legales establecidos.

La Cuarta Visitaduría en febrero de 1998, empieza a laborar como un área especializada en la protección, defensa, promoción y difusión de los derechos humanos de los pueblos indígenas del país, como respuesta a la situación de vulnerabilidad que aún en pleno siglo XX se desarrolla en la vida de millones de indígenas y que impiden el disfrute pleno de sus derechos y garantías consagrados en el orden jurídico mexicano, con especial atención en la preservación de los elementos que componen sus culturas e identidades.

Lo anterior atendiendo al artículo 2º Constitucional, en el cual se reconoce la composición pluricultural de la Nación Mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, así como en toda la legislación que contiene derechos de este sector de la población.

Entre las tareas de esta Visitaduría se encuentra la promoción de acciones que den vigencia al Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, que por ser un instrumento del derecho internacional suscrito por el gobierno mexicano y ratificado por el Senado de la República, es parte integrante de nuestro orden jurídico.

También la Cuarta Visitaduría realiza visitas a las comunidades indígenas del país y atiende a la población indígena en reclusión. En este último caso, se efectúan acciones relativas a la obtención de las libertades anticipadas de los indígenas presos en el ámbito nacional, ante las autoridades competentes en aquellos casos que procedan conforme a Derecho.

La Quinta Visitaduría General, fue creada el 1 de enero de 2005, y es la encargada de la defensa de los derechos humanos de los migrantes y la atención a Agravios a Periodistas y a Defensores Civiles de los Derechos Humanos.

Debido a su ubicación geográfica, México es escenario de todas las manifestaciones del fenómeno migratorio: es país de origen, tránsito y destino, siendo los migrantes indocumentados sujetos de una gran cantidad de riesgos y de abusos, estos son considerados como un grupo altamente vulnerable y colocado casi en un estado de indefensión.

La protección que esta Visitaduría brinda a los migrantes, la realiza mediante las siguientes actividades:

Además de la recepción de quejas, o el inicio de quejas de oficio, por presuntas violaciones a los derechos humanos de los migrantes por parte de autoridades federales y la realización de los procedimientos para la solución del caso mediante conciliación entre las partes y, en su caso, la formulación de los proyectos de Recomendación, la difusión de los derechos humanos de los migrantes, efectúa visitas a las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración y a los diversos puntos en los que se registra concentración de migrantes, cuenta con una estrecha vinculación con ONG'S dedicadas a la atención de migrantes para recabar información y detectar posibles violaciones a los derechos humanos, estudia el fenómeno migratorio para elaborar propuestas de soluciones de fondo a fin de sustituir la cultura del abuso y la discriminación por una cultura de respeto a los derechos fundamentales, realiza análisis jurídico de iniciativas, propuestas de reforma y estándares internacionales en materia de promoción y protección de derechos civiles, laborales y humanos de los migrantes.

Para el mejor funcionamiento de esta Visitaduría cuenta con Oficinas Regionales ubicadas en Tijuana, Baja California; Nogales, Sonora; Reynosa, Tamaulipas;

Ciudad Juárez, Chihuahua; Villahermosa, Coahuila, Veracruz; (Incluye la zona de los Altos y Selva de Chiapas), Villahermosa y Tabasco.

La defensa a periodistas y defensores civiles, se da con base a la libertad de expresión como derecho fundamental garantizado por el Estado y su vulneración constituye un grave atentado en contra de las personas, de la sociedad y del estado democrático.

Por lo que esta Quinta Visitaduría conoce de los agravios a los profesionales de la información, recibe sus quejas e inicia el procedimiento correspondiente para salvaguardar a los periodistas de los actos de la autoridad que pueden violentar sus derechos.

Con esta labor se trata de inhibir las acciones de la autoridad que puedan ir en detrimento del libre ejercicio del periodismo y de contribuir a fortalecer la libertad de expresión y el derecho a la información.

De igual manera, atiende las quejas de los civiles que defienden los derechos humanos, proporciona atención personalizada a los colaboradores de los medios de comunicación y miembros de los organismos civiles de Derechos Humanos, con la finalidad de fortalecer la creación de un frente común en la defensa de los derechos humanos.

Buscando con estas acciones que las autoridades se comprometan a respetar los derechos de éstos grupos y adquirieran mayor sensibilidad ante las actividades realizadas por los periodistas y los defensores civiles.

La sociedad mexicana, cada día mejor organizada, busca a través de agrupaciones civiles sumarse a la causa por el respeto y la defensa de los derechos humanos, el proceso democrático que experimenta el país, se denota en

los medios informativos lo que ha originado que el ejercicio del periodismo tenga un considerable riesgo.

Es importante reconocer la contribución de los comunicadores al desarrollo y al pluralismo de la sociedad, que les permite garantizar sus derechos sobre la base de igualdad. Labor a la que se suman en diversos ámbitos de la sociedad las organizaciones civiles que buscan enriquecer el trabajo de las instituciones públicas para lograr el bienestar de toda la población.

Indiscutiblemente, el derecho a la libertad de opinión y a la libertad de expresión está estrechamente ligados y ambos son indispensables para la formación de la opinión pública en una sociedad democrática.

Tanto las agrupaciones de la sociedad civil organizada como los medios de información son actores vitales en la consolidación de la cultura de los derechos humanos, por una parte, los primeros constituyen uno de los sustentos de la fuerza moral con que cuentan los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos, difundiendo las resoluciones o la actividad que a favor del ciudadano despliega el *Ombudsman*, los segundos, constituyen una labor destacada en la defensa de los derechos humanos al divulgar la defensa de los derechos fundamentales, parte de esta labor de difusión descansa en la labor informativa y formativa que desempeñan los medios de comunicación y en la tarea difusora de los organismos civiles de derechos humanos.

Es importante contar con medios de comunicación que faciliten la labor de los *Ombudsman*, junto con aquellos grupos que desde la sociedad civil hacen posible la consolidación de una cultura ciudadana capaz de exigir que los servidores públicos cumplan con los mandatos que les han sido encomendados, siempre bajo el encuentro del poder con la ética y el absoluto respeto de los derechos y la dignidad del hombre.

Este contexto es el que la ciudadanía obliga a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de sus cinco Visitadurías, a reforzar acciones en materia de derechos humanos con el fin de responder adecuadamente a los retos actuales de la Institución del *Ombudsman* en las democracias modernas.

3.5. FUNCIÓN DE LA CNDH: OBJETO, COMPETENCIA Y ATRIBUCIÓN.

A) Objeto

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tiene por objeto la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos, previsto en el orden jurídico mexicano, entendido lo anterior como todo lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las Constituciones Locales, en las Leyes Ordinarias, en los Tratados y Convenios Internacionales celebrados por México, aprobados por el Senado y ratificados por el Gobierno Mexicano, toda vez que el artículo 133 de la propia Carta Magna los considera como parte del derecho interno.

B) Competencia

La competencia del Ombudsman Mexicano CNDH, de acuerdo con lo establecido en la Constitución y la Ley que la rige, se puede determinar de dos maneras, una positiva y otra negativa.

La competencia Negativa, llamada también de no-competencia, la forman aquellos supuestos en los que la Comisión no puede intervenir en los asuntos, quedando comprendidos en este rubro la materia electoral, laboral, jurisdiccional ni las consultas formuladas a este organismo sobre interpretación de Leyes.⁷⁶

1. Los asuntos de carácter electoral no pueden ser objeto de conocimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ya que esto se refiere a la organización, administración, calificación, desarrollo y vigilancia de los

⁷⁶ Véase artículo 7 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

procesos de elección popular de candidatos perteneciente a determinada corriente política y debido a la calidad apartidista con la que cuenta el *Ombudsman*, su intervención en estos asuntos pondría en duda su imparcialidad y acarrearía la pérdida de confianza de la institución, motivo por el que es sano el no tener competencia en esta clase de asuntos para no dar pie a un malentendido.

2. La Comisión Nacional, tampoco puede intervenir en conflictos laborales, es decir en controversias entre trabajadores y patrones en los que intervienen las Juntas de Conciliación y Arbitraje, independientemente de que éstas dependan del Poder Ejecutivo y no Judicial toda vez que la fracción IX inciso d, del artículo 2 de su Reglamento Interno en la que se establece que las resoluciones análogas a jurisdiccionales no son materia de competencia de esta CNDH.
3. Los asuntos Jurisdiccionales de fondo, y la interpretación de Leyes, son otros casos en los que la Comisión Nacional no puede intervenir, toda vez que con esto se trata de no quebrantar el orden jurídico mexicano, ya que si esta conociera de estos asuntos funcionaria como tribunal de instancia y no como un Ombudsman.
4. Los casos en los que contengan hechos que puedan ser conocidos por órganos especializados para su atención como son, la Procuraduría Agraria, Procuraduría Federal del Consumidor, del Medio Ambiente, etc., serán turnados a estas dependencias, notificando el hecho al quejoso.⁷⁷
5. Asimismo cuando en los asuntos se surta la competencia de una Comisión Estatal de Derechos Humanos, también se remitirán a la correspondiente Comisión.

La competencia Positiva se da cuando la comisión si puede conocer de las quejas que se le plantean y se establece en su artículo 9 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el que se establece que tendrá

⁷⁷ Véase artículo 11 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

competencia en todo el territorio nacional para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren atribuibles a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, es decir las quejas que:

1. Según lo establecido en el artículo 102 apartado B, constitucional, cuentan con actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de autoridad federal, con la restricción que ya establecimos respecto al poder judicial.
2. Los casos en que se presenten inconformidades respecto de las resoluciones de los organismos estatales de derechos humanos, actuando como segunda instancia tratándose de recursos.
3. En relación con lo establecido en el Reglamento Interno referente a los órganos especializados, siempre y cuando los actos u omisiones puedan ser refutados como provenientes de autoridad.
4. Cuando en un hecho de la queja apareciera involucrada una autoridad federal y otra local.
5. En el ejercicio de su facultad de atracción, cuando un organismo local conoce de un asunto de carácter urgente que incida en la opinión pública o pueda trascender al interés federativo.⁷⁸

C) Atribuciones

De conformidad con su el artículo 6 de su ley estas atribuciones son:

1. Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos
2. Conocer o investigar ya sea a petición de parte o de oficio, las presuntas violaciones a derechos humanos por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal o cuando los particulares o algún otro agente social cometa ilícitos con el consentimiento de algún servidor público o autoridad o en los casos en que estos servidores se negaran a

⁷⁸ Véase artículo 60 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

cumplir con sus obligaciones y que éstas pudieran atentar contra la integridad física de la persona.

3. Elaborar Recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, además de denuncias y quejas ante las autoridades respectivas en términos del artículo 102, apartado B, de nuestra Constitución.
4. Conocer y resolver las inconformidades respecto a las resoluciones de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federales.
5. Decidir en última instancia las quejas sobre omisiones de los organismos locales de derechos humanos.
6. Procurar la Conciliación entre quejoso y autoridad responsable, así como solución inmediata de un conflicto planteado cuando la naturaleza del caso lo admita.
7. Impulsar la observancia de los derechos humanos en el territorio nacional.
8. Proponer a las autoridades nacionales modificaciones legislativas o reglamentarias en materia de derechos humanos para una mejor protección de estos.
9. Fomentar el estudio, divulgación y enseñanza de los derechos humanos a nivel tanto Nacional como Internacional.
10. Expedir su Reglamento Interno.
11. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos.
12. Inspeccionar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación.
13. Elaborar programas y acciones en coordinación con diversas dependencias para lograr un mayor impulso de los derechos humanos.
14. Proponer al Poder Ejecutivo la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos.
15. La observancia del seguimiento, evaluación y monitoreo, en materia de igualdad entre mujeres y hombres.
16. Y las demás que le otorguen su Ley y otros ordenamientos legales.

Las atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, básicamente se pueden dividir en dos, las que se tienen para su organización y las de funcionamiento de esta Comisión, siendo para efectos de este trabajo la más relevante la de su funcionamiento ya que con estas actividades se brinda servicio a la sociedad.

3.6 UBICACIÓN DE LAS VÍCTIMAS EN EL ÁMBITO DE LA COMPETENCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

No olvidemos que la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el *Ombudsman* mexicano, es reciente y a 15 años de su funcionamiento, ha sido importante difundir una cultura de respeto a los derechos humanos, como medio de concientización en los servidores públicos, pero su establecimiento obedeció principalmente a la necesidad de apoyo que la población requería ya que los casos de víctimas del delito o abuso de poder eran demasiado elevados.

Motivo por el que considero importante establecer el concepto de estas dos figuras (Víctimas del Delito y del Abuso de Poder) para entender aún mejor el ámbito de la competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ubicándolas en el marco legal de este organismo nacional.

El vocablo víctima proviene del latín (*victima*) “que apela a dos variantes; *vincire*, animales que se sacrifican a los dioses y deidades, o bien *vincere*, que representa el sujeto vencido.”⁷⁹

En algunos diccionarios como el de la Real Academia de la Lengua Española y el Encarta, se encuentran las siguientes acepciones:

- Persona o animal sacrificado o destinado al sacrificio
- Persona que se expone u ofrece a un grave riesgo en obsequio de otra

⁷⁹ Neuman Elías, *Victimología, el Rol de la Víctima en los Delitos Convencionales y no Convencionales*, Edit. Cárdenas, México, 1992. p. 24

- Persona que padece daño por culpa ajena o por causa fortuita
- Persona que muere por culpa ajena o por accidente fortuito

De lo anterior se observa que víctima es aquel sujeto que ha sufrido un daño ya sea físico o moral.

En un afán de Cooperación Internacional para lograr la unificación y distinción entre las Víctimas del Delito y del Abuso de Poder la Organización de las Naciones Unidas (ONU) elabora el 29 de noviembre de 1985, “La Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas del Delito y del Abuso de Poder”, en la que se establece estos conceptos y a los cuales nos acogemos como defensores de los derechos humanos, toda vez que México es integrante de la ONU.

3.7. LA DECLARACIÓN SOBRE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE JUSTICIA PARA LAS VÍCTIMAS DEL DELITO Y ABUSO DE PODER.

La Declaración sobre los principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, aprobada por consenso en el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985, en sus apartados A y B se establece que se entiende por víctimas del delito y del abuso de poder respectivamente:

A. Las víctimas de delitos

“ .. a las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder”.

Asimismo, establece que se puede considerar víctima a la persona que a pesar de haber consumado un delito o culpa grave e independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene incluyendo en el mismo tenor a los familiares inmediatos de este y a las personas que al asistir a la víctima directa hubiese sufrido daño.

B. Las víctimas del abuso de poder

“ ...a las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que no lleguen a constituir violaciones del derecho penal nacional, pero que violen normas internacionalmente reconocidas relativas a los derechos humanos.

De estos dos conceptos podemos observar que la diferencia para usar uno u otro radica en el establecimiento de la violación de normas, ya sea en un ámbito nacional vigente en el caso de las víctimas de delito o contemplado a nivel Internacional en los casos de abuso de poder.

Dicha declaración también refiere una indemnización o reparación del daño por parte del estado, así como asistencia médica, psicológica, material y social para las víctimas ya sea del propio gobierno o de centros voluntarios.

Uno de los puntos más importantes en esta declaración es el que establece la obligación a los Estados, para promulgar y aplicar leyes que prohíban actos graves de Abuso de Poder Político o Económico, además de fomentar mecanismos de prevención de estos actos.

CAPITULO IV

RESULTADOS DE LA CNDH ANTE LOS ABUSOS DE PODER

4.1. CAUSAS DE CONCLUSIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es una institución defensora de derechos en la que se lleva a cabo un procedimiento no jurisdiccional para la atención de quejas contra servidores públicos donde presuntamente se cometieron violaciones a derechos humanos, asuntos que son tramitados mediante los principios de sencillez, inmediatez, concentración y rapidez, es decir dentro de un proceso breve que puede ser llevado de manera paralela a cualquier acción jurisdiccional ya que el trámite de una queja ante la CNDH, no se interpone ni afecta la resolución de esta vía.

Por otra parte para llegar a las causas de conclusión de un expediente es necesario señalar brevemente cual es el procedimiento llevado a cabo para la integración de este ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuestión que expondré brevemente.

La presentación de una queja puede realizarse generalmente dentro del plazo de un año a partir de que se hubiese tenido conocimiento del presunto hecho violatorio, por cualquier persona entendida esta como Agraviado o Quejoso la primera en el caso de que se acuda en representación de otro individuo al que le han sido afectadas sus garantías y que por diversos motivos no puede acudir personalmente a interponer su queja, y la segunda cuando directamente acude la persona en contra de quien se comete un acto en el que se presume una violación a derechos humanos, ya sea mediante escrito de manera oral o en casos urgentes por cualquier medio electrónico, esta deberá contener como requisitos mínimos aquellos que permitan identificar al servidor o servidores públicos presuntamente responsables, así como el nombre y domicilio del quejoso mismo que permita notificarlo de las actividades que esta CNDH realiza para resolver su queja, o en

caso de requerir un dato más preciso respecto de los hechos que motiven la queja sea posible su asistencia, y de ser posible aporte los documentos con los que cuente para comprobar la violación a derechos humanos.

En los casos en que se presenta por medios electrónicos diversos, ésta tendrá que ratificarse dentro de los tres días siguientes para no ser enviada al archivo.

También existe la posibilidad de que una queja se inicie de oficio, no sólo a petición de parte como generalmente esto ocurre, las quejas de oficio se dan cuando a juicio de un visitador general considera los hechos como graves, previo acuerdo con el presidente de la Comisión Nacional.

Una vez admitida la queja, la Dirección General de Quejas y Orientación le asignará un número de folio y lo remitirá a la visitaduría que según los hechos corresponda y a su vez ésta lo asignará a un abogado el cual se encargará de calificar la queja dentro de un término de 72 horas, ya sea como, orientación directa, remisión, no-competencia con opción a orientación jurídica o presunta violación y de ser procedente solicitar le sea asignado el correspondiente número de expediente y se le notifique al quejoso su admisión.

En caso de ser presunta violación en esta segunda etapa el visitador adjunto solicitará a la autoridad ó autoridades presuntamente responsables un informe fundado y motivado respecto de los hechos mismos, que deberá contestar dentro de 15 días naturales, y en el supuesto de que la autoridad no responda dentro de este término el informe se requerirá por segunda ocasión como recordatorio al superior jerárquico y en caso de que el requerimiento vuelva a ser omiso se darán por ciertos los hechos motivo de la queja.

Durante el procedimiento de integración del expediente el Visitador General tiene la facultad de solicitar en caso de que se requiera medidas precautorias o

cautelares a las autoridades competentes, para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas, estas pueden ser conservatorias o restitutorias.⁸⁰

Ahora bien, las investigaciones que realiza la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), para la integración de los expedientes de queja, es llevada a cabo por el personal interdisciplinario con el que cuenta, lo anterior como parte de su función autónoma ya que con esto se garantiza aún más la imparcialidad de sus actividades, principio esencial de la naturaleza del *Ombudsman*, pero cabe aclarar que de ser necesaria la participación de alguna especialidad con la que no se cuente, la CNDH podrá solicitar el apoyo necesario haciéndolo del conocimiento de la opinión pública.

Como se advierte de lo escrito en este capítulo, las investigaciones para dictar su resolución requieren de la información oportuna que rindan las diversas autoridades o servidores públicos involucrados, por lo que el solicitar dichas pruebas constituye un derecho, mientras para los que se le requiere es una obligación proporcionarlas.

Es así como después de integrar todas las pruebas que se solicitan para valorar en su conjunto y determinar si existe alguna violación o no a derechos humanos, cuando el visitador adjunto encargado del expediente debe concluir la queja por alguna de las causas de conclusión que marca la Ley de la Comisión siendo estas:⁸¹

1. Por no-competencia
2. Por no tratarse de violación a derechos humanos (orientación jurídica)
3. Por haberse dictado recomendación
4. Por no-responsabilidad de la autoridad
5. Por desistimiento del quejoso

⁸⁰ Véase artículos 116 a 118 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁸¹ Véase artículo 125 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

6. Por falta de interés del quejoso
7. Por acuerdo de acumulación
8. Por no existir materia
9. Por procedimiento conciliatorio o resuelto durante el trámite

1) Por no-competencia.- En el entendido de que en una violación a derechos humanos, siempre existe la participación de una autoridad o servidor público, toda vez que de tratarse de relaciones entre particulares podrá existir responsabilidad civil o penal según el caso, pero no existiría violación alguna a derechos humanos.

2) Por no tratarse de violación a derechos humanos, pero se orienta jurídicamente al quejoso.- en los casos en que no hay violación precisamente a derechos humanos pero de los que se desprende alguna trasgresión en un ordenamiento jurídico el cual pueda constituir delito, los cuales deberán ser denunciados ante el Ministerio Público, o en el caso de que exista órgano especializado para atender la queja, en ambos casos el visitador adjunto enviará al quejoso un oficio en el que de manera breve y clara se explica la naturaleza del problema así como sus posibles soluciones, señalando la dependencia pública competente para atender el caso, al mismo tiempo se le notificará a la dependencia mediante oficio que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha orientado a cierto quejoso para que acuda ante ellos con el fin de solucionar su problemática por lo que se le pide atentamente sea recibido, posteriormente el Visitador General solicitará un informe a dicha dependencia sobre el resultado de sus gestiones para que sea anexado al expediente respectivo.⁸²

En el caso antes expuesto implica para esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que a pesar de no existir violación a derechos humanos se evalúe y analice el problema para determinar si es un asunto penal, administrativo o laboral para luego orientar cabalmente al quejoso, función no propia de un *Ombudsman*, pero que en caso mexicano ante la ausencia de seguridad social, y su gratuidad la

⁸² Véase artículo 99 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), desarrolla en la mayor parte de su tiempo con gran entusiasmo.

3) Por haberse dictado Recomendación.- En el caso de haberse evidenciado violaciones a derechos humanos, se elabora un documento en cuanto a su estructura similar a una sentencia, en la que se hace referencia a los hechos, las evidencias, y el análisis técnico-jurídico del caso al momento del trámite del expediente en este Organismo Nacional y las recomendaciones respectivas.

Una vez aprobada la recomendación por el colegio de visitadores y suscrita por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se hace del conocimiento al quejoso dentro de los 6 días siguientes y se notifica a la autoridad responsable para que tome las medidas necesarias para su cumplimiento y posteriormente se dará a conocer a la opinión pública mediante distintos medios de comunicación como la página de Internet y la Gaceta de este Organismo Nacional así como boletín de prensa en este caso preferentemente no se incluirán los nombres del agraviado ni de los servidores públicos involucrados.

La autoridad ante la que se dirige una Recomendación cuenta con un plazo de 15 días hábiles para su aceptación y en caso de no aceptarla la negativa se hará del conocimiento de la opinión pública también.

Para el caso de que esta recomendación sea aceptada también se cuenta con 15 días para enviar las pruebas de cumplimiento de la misma a esta Comisión Nacional encargada de dar seguimiento y verificar el cumplimiento total de dicha recomendación.

Respecto de las recomendaciones emitidas por la CNDH, no procede recurso alguno, asimismo esta Comisión no podrá intervenir junto con la autoridad en segunda investigación toda vez que esto la convertiría en coadyuvante de la autoridad responsable lo cual desvirtuaría su actuación de Ombudsman.

Otro tipo de Recomendaciones que emite este Organismo Nacional son las llamadas "Recomendaciones Generales" las cuales se emiten para promover modificaciones de disposiciones normativas o prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a derechos humanos, este tipo de recomendaciones no requieren de aceptación de la autoridad involucrada y se publican en la Gaceta y el Diario Oficial de la Federación.

4) Por no-responsabilidad de la autoridad.- Para el caso de que en la investigación no se arrojen pruebas que acrediten una violación a derechos humanos, el visitador adjunto encargado del trámite del expediente procederá a elaborar el oficio de no-responsabilidad como documento de conclusión correspondiente.

Para este tipo de casos en los que los quejosos hubiesen rendido falsas declaraciones al igual que para cualquier comparecencia ante este Organismo Nacional, se podrá hacer la denuncia penal correspondiente con base al delito de falsedad de declaraciones rendidas ante una autoridad distinta a la judicial.⁸³

5) Por Desistimiento del Quejoso.- Se da este supuesto cuando el denunciante solicita expresamente que no se continúe con el procedimiento por convenir así a sus intereses.

6) Por Falta de Interés del Quejoso.- Esto es en cuanto a la continuación del procedimiento una vez interpuesta la queja, se dan dos supuestos para este tipo de conclusión, en el primer supuesto la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece en su artículo 37 que en el caso de que la queja no fuera precisa, se requerirá al quejoso para que aclare la misma hasta por dos ocasiones y si este no contestara, se archivaría por carecer de interés para continuar con el trámite del expediente.

⁸³ Véase artículo 146 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El segundo supuesto se da para el caso en el que una vez rendido el informe por la autoridad involucrada en los hechos, de éste se desprendan contradicciones evidentes entre esta información y lo manifestado por el quejoso por lo que se dará vista al quejoso de la misma para que conteste lo que a su derecho convenga y en caso de no obtener respuesta del mismo, se procede a concluir el expediente por falta de interés y se envía al archivo.

7) Por acuerdo de Acumulación.- En aquellos asuntos en los que se presenten dos o más quejas por los mismos actos u omisiones atribuibles a la misma autoridad o servidor público, en el que se integraran todos a un mismo expediente para agilizar su trámite, emitiéndose el acuerdo respectivo con oficio de notificación para los diversos quejosos.

8) Por no existir materia.- Cuando en lo expresado y/o aportado por el quejoso no se encuentra indicio alguno que presuponga violación a derechos humanos, o un conflicto entre particulares, ni constituya delitos.

9) Por Procedimiento Conciliatorio.- La Ley de la Comisión Nacional en su artículo 6° fracción VI señala que se debe de procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades para una inmediata solución del conflicto siempre y cuando no se trate de una infracción grave a los derechos fundamentales de la persona (la vida, tortura, desaparición forzada).

Generalmente el tipo de violaciones que se somete a Procedimiento Conciliatorio, no son causadas de manera dolosa pero si culposa, son problemas que requieren una solución pronta lograda con mediación.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos propone un camino rápido para solucionar el problema a las autoridades haciendo del conocimiento al quejoso de dicha situación y si ambos están conformes con la solución se emite el acuerdo de conclusión por amigable conciliación y se inicia el seguimiento del procedimiento

conciliatorio durante el cual la autoridad cuenta con un término de 90 días para cumplir con el compromiso adquirido, remitiendo a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento total, y en caso de no cumplirlo el quejoso puede solicitar la reapertura de su expediente.⁸⁴

Es importante mencionar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con personal de guardia el cual se encarga de atender a la ciudadanía durante las 24 horas los 365 días del año y es uno de los puntos para ganarse la confianza de la gente en cuanto a las funciones que desempeña por el hecho de que preste sus servicios de manera gratuita motivo por el que los mexicanos constantemente acuden ante este órgano con el fin de ser auxiliados, orientados y asesorados jurídicamente.

Esta es la actividad básica que ejerce la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pero a pesar de no estar expresada dentro de sus atribuciones, en la praxis realiza con mucho gusto la orientación y mediación a los ciudadanos que acuden a pedir ayuda, reflejándose en el trabajo de este Ombudsman Nacional un significativo índice de labores, pues los ciudadanos han convertido no sólo a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sino a los 33 Ombudsman Nacionales que existen, en organismos públicos competentes para todo, pues al presentar su queja no saben ni les interesan las limitaciones constitucionales y legales de estas instituciones, sólo desean la solución de su problema aún cuando se trate de asuntos entre particulares.

Para darnos una idea de la atención al público que realiza la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en este rubro mencionaré que del mes de enero a noviembre de 2005 se brindó servicio a 40,859 personas de la siguiente manera:

⁸⁴ Véase artículo 121 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

	Servicios Personalizados de Asesoría Jurídica	Servicio de Orientación Vía Telefónica
ENERO	1859	2117
FEBRERO	1919	2097
MARZO	1938	2862
ABRIL	1616	2953
MAYO	927	2505
JUNIO	1482	2070
JULIO	1127	1284
AGOSTO	1335	1882
SEPTIEMBRE	1164	1691
OCTUBRE	1459	2658
NOVIEMBRE	1469	2447
TOTAL	16295	24564

Es por esta necesidad social, que día a día la Comisión Nacional de los Derechos Humanos atiende y trata de solucionar este tipo de problemas que muchas veces se dan entre vecinos y cónyuges, procurando orientar ó funcionando como mediador en este tipo de conflictos, dándose con ello una competencia extensiva de hecho en sus funciones.

4.2. PRINCIPALES VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS Y SU EVOLUCIÓN

Como ya lo mencionamos dentro de las atribuciones del presidente de la CNDH, se encuentra la de presentar un informe cada año en el que se aportan datos estadísticos reflejando el servicio que se ha brindado a la ciudadanía.

Por lo que para comprender mejor las principales violaciones a derechos humanos que se presentan en las quejas que atiende la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como para darse cuenta de la eficiencia de los servicios que brinda esta institución, es indispensable revisar los informes que ésta presenta, para la

elaboración de este trabajo voy a tomar los datos de 4 informes en distintas etapas de la Comisión, el de 1993 primer año después de su elevación a rango constitucional, el de 1995 a 5 años de su creación, el de 2000 a diez años de su creación y el rendido en 2005 a 15 años de su creación.

Así del informe presentado en 1993 en el que se tomaron los datos registrados entre el período del 26 mayo de 1993 al 25 de mayo de 1994, se desprende que se recibieron 8,804 quejas de las cuales 2,836 contenían hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, durante este ejercicio se emitieron 267 y los 20 principales hechos violatorios que se presentaron son los siguientes:

1. Violación a los Derechos de los Reclusos	534
2. Abuso de Autoridad	454
3. Detención Arbitraria	329
4. Dilación en la Procuración de Justicia	246
5. Negativa de Acceso al Servicio Médico	203
6. Negativa de Derecho de Petición	166
7. Negligencia Médica	165
8. Falsa Acusación	164
9. Responsabilidad de Servidores Públicos	146
10. Tortura	141
11. Inconformidad con Resolución Administrativa	119
12. Presuntos Desaparecidos	115
13. Vicios en el procedimiento	109
14. Dilación en el Procedimiento Administrativo	97
15. Lesiones	68
16. Incomunicación	50
17. Inejecución de Resolución, Sentencia o Laudo	46
18. Denegación de Justicia	45
19. Intimidación	44
20. Inconformidad con Sentencia, Laudo o Resolución	40

Del informe de actividades de mayo de 1995-1996 se desprende que se recibieron 8,357 quejas de las cuales 2,660 contenían hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, durante este ejercicio se emitieron 116 recomendaciones y los 20 principales hechos violatorios que se presentaron son los siguientes:

1. Negligencia Médica	486
2. Ejercicio Indebido del Servicio Público	350
3. Negativa de Derecho de Petición	348
4. Negativa, Suspensión o Prestación Ineficiente de Servicio Público	253
5. Negativa Injustificada de Beneficios de Ley	169
6. Detención Arbitraria	165
7. Negativa de Atención Médica	164
8. Irregularidades en el Cumplimiento de Prestaciones Derivadas del Régimen de Seguridad Social	147
9. Dilación en la Procuración de Justicia	120
10. Lesiones	102
11. Falsas Acusaciones	93
12. Dilación en el Procedimiento Administrativo	91
13. Amenazas	89
14. Violación al Derecho de los Indígenas	69
15. Violación a los Derechos de la Niñez	63
16. Irregular Integración de Averiguación Previa	62
17. Tortura	59
18. Irregularidades en el Traslado Penitenciario	58
19. Inejecución de Resolución de Sentencia o Laudo	56
20. Robo	54

Del informe de actividades dentro del periodo del 16 de noviembre de 1999 al 16 de noviembre de 2000, se desprende que se recibieron 4473 quejas de las cuales 1288 contenían hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, durante

este ejercicio se emitieron 26 recomendaciones y los 20 principales hechos violatorios que se presentaron son los siguientes:

1. Ejercicio Indebido del Cargo	573
2. Negativa de Derecho de Petición	330
3. Dilación o Negligencia Administrativo Proceso	228
4. Detención Arbitraria	227
5. Trato Cruel y/o Degradante	211
6. Negativa o Inadecuada Presentación del Servicio Público de Salud	189
7. Cateos o Visitas Domiciliarias Ilegales	145
8. Imputación Indebida de Hechos	140
9. Negativa o Inadecuada Presentación de Servicio de Educación	139
10. Amenazas	133
11. Incumplimiento de la Función Pública en la Procuración de Justicia	128
12. Irregular Integración de Averiguación Previa	114
13. Negativa o Inadecuada Presentación de Servicios en Materia de Electricidad	94
14. Intimidación	85
15. Incumplimiento de Prestaciones de Seguridad Social	79
16. Robo	73
17. Aseguramiento Indebido de Bienes	70
18. Negligencia Médica	65
19. Retención Ilegal	65
20. Dilación en el Procedimiento Administrativo	58

Del informe de actividades 2005 del 01 de enero al 31 de diciembre se desprende que se recibieron 5,294 quejas de las cuales 2,915 contenían hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, durante este ejercicio se emitieron 56 recomendaciones y los 20 principales hechos violatorios que se presentaron son los siguientes:

1. Ejercicio Indebido de la Función Pública	1616
2. Prestación Indebida del Servicio Público	702
3. Negativa de Derecho de Petición	578
4. Negativa o Inadecuada Prestación de Servicio Público de Salud	467
5. Violación a los Derechos de Migrantes	433
6. Ejercicio Indebido del Cargo	428
7. Detención Arbitraria	347
8. Trato Cruel y/o Degradante	271
9. Negativa o Inadecuada Prestación del Servicio Público en Materia de Electricidad	234
10. Negativa Injustificada de Beneficios de Ley	231
11. Cateos y Visitas Domiciliarias Ilegales	230
12. Negativa o Inadecuada Prestación del Servicio Público en Materia de Vivienda	213
13. Dilación en el Procedimiento Administrativo	199
14. Negligencia Médica	148
15. Incumplimiento de Prestaciones de Seguridad Social	122
16. Amenazas	118
17. Imputación Indebida de Hechos	103
18. Inejecución de Resolución, Sentencia o Laudo	101
19. Violación del Derecho de la Integridad de los Menores	85
20. Dilación o Negligencia Administrativa en el Proceso	83

De lo que se puede observar en los informes rendidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), a lo largo de sus poco más de 15 años de trabajo, se desprende que se han registrado 90, 214 expedientes de queja de los cuales se han cerrado un 99.06%, es decir 89,371 son asuntos concluidos.

Ahora bien, de estos informes rendidos por la Comisión podemos advertir que los 5 hechos violatorios más recurrentes son:

1. Negativa de Derecho de Petición.- Entendida esta como la acción u omisión de un servidor público o autoridad que por sí o por interpósita persona no responda una petición formulada por ocurso de manera pacífica y respetuosa, mediante un acuerdo escrito dirigido a aquel que hizo la petición.⁸⁵

2. Detención Arbitraria.- Es aquella acción que tienen como resultado la privación de la libertad de una persona, realizada por un servidor público o autoridad, sin que exista orden de aprehensión u orden de detención girada por un Juez competente o expedida por el Ministerio Público según sea el caso.⁸⁶

3. Negativa o Inadecuada Prestación de Servicio Público de Salud.- Comprende cualquier acto u omisión que cause negativa, suspensión, retraso o deficiencia de un servicio público de salud, por parte del personal encargado de brindarlo, que afecte los derechos de cualquier persona.⁸⁷

4. Dilación en el Procedimiento Administrativo.- Según lo establecido en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos la autoridad no podrá excederse de 4 meses para resolver lo que corresponda, salvo que en una disposición específica se establezca otro plazo.⁸⁸

5. Tortura y Trato Cruel y/o Degradante.- Es toda acción u omisión que cause a una persona dolores o sufrimientos graves, físicos o síquicos, realizada directamente por una autoridad o servidor público o indirectamente mediante su anuencia para que lo realice un particular, con el fin de obtener del sujeto pasivo o un tercero información, confesión o castigo por actos que haya cometido o se sospeche que cometió.⁸⁹

⁸⁵ Véase Manual para la Calificación de hechos violatorios de Derechos Humanos, Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, Edit. CNDH, México, 1998. p. 193

⁸⁶ Ob. Cit. p. 214

⁸⁷ Ibidem. p. 281

⁸⁸ Ibidem. p. 158

⁸⁹ Ibidem. p. 125

La convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes en su artículo 16 establece que:

Trato cruel y/o degradante.- Todo aquel acto que constituya trato o penas crueles, inhumanas o degradantes y que no llegue a ser tortura siempre y cuando sean sometidos por servidores públicos se sustituirá la referencia tortura por otras de tratos crueles e inhumanos.

La Declaración sobre la protección de todas las personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en su artículo 1° segundo numeral menciona “ La tortura constituye una forma agravada y deliberada de trato o pena cruel, inhumana o degradante”.

Consideramos que la definición de ambos conceptos es inútil, no tiene ninguna razón de ser, pues no es posible que estos se distingan por el grado de sufrimiento producido, por ejemplo en el caso de la aplicación de descargas eléctricas en los genitales, o en aquel que se crucifique durante tres días a un condenado, o que se le proporcionen continuas y repetidas palizas a alguien, no los hace distintos, los tres casos presentan conductas de desvalor tan inhumanos como crueles y degradantes, no es posible hablar de que unos casos sean más graves que otros, algunos pueden ser más soportables pero nunca un acto de este tipo puede ser más justificable o menos grave que otro.

En cuanto al abatimiento de la tortura, trato cruel y/o degradante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, desde el inicio de sus labores, tuvo gran interés y ha sido en su trabajo una meta prioritaria durante estos 15 años de su función, tan es así, que dentro de sus informes anuales el tema de la tortura ocupa un rubro en especial para detallar todos y cada unos de los casos que se presentan durante ese ejercicio de labores, y a pesar de que en este sentido se han logrado avances importantes, aun no se ha erradicar este problema

estadísticamente se mantiene dentro de los primeros lugares de hechos violatorios cometidos.

En este sentido y en fechas recientes para precisar el 17 de noviembre de 2005, la CNDH emite una recomendación general con el número 10 sobre la tortura tratos inhumanos, crueles y/o degradantes dirigida a la Procuraduría General de la República, Procuraduría de Justicia Militar, a las Procuradurías de Justicia de los Estados y a la Secretaría de Seguridad Pública Federal y de las Entidades Federativas, en la que expresa su preocupación debido a que durante el período de julio de 1990 a julio de 2004 se recibieron un total de 2,166 quejas por tortura, esta recomendación fue girada con el fin de que los tres niveles de gobierno adquieran un compromiso para definir estrategias y acciones para prevenir y tratar de erradicar este mal, así como para que los ya existentes sean resueltos con prontitud.

Actualmente dos de los hechos violatorios que se están incrementando de manera alarmante según estadísticas del área General de Quejas de la CNDH son:

1. Negativa o Inadecuada Prestación de servicios en materia de Electricidad.- Cualquier acto u omisión que cause la negativa, suspensión, retraso o deficiencia de un servicio público en materia de electricidad, por parte del personal encargado de brindarlo, que afecte los derechos de cualquier persona.

2. Violaciones a los Derechos de Migrantes.- Toda aquella acción u omisión indebida, por la que se vulnere cualquiera de los Derechos Humanos especialmente definidos y protegidos por el ordenamiento jurídico, en atención a la situación de ser migrante como:

- a) que impidan u obstaculicen al migrante o alguno de sus familiares, salir libremente del país,
- b) regresar libremente a su país de origen o permanecer en él,

- c) aquellas que impidan u obstaculicen el conocimiento de las condiciones de admisión, estancia y actividad que podrán realizar en el país él o sus familiares,
- d) aquella que implique un trato indigno con motivo de haber infringido disposiciones migratorias,
- e) por la que se impida o restrinja el ejercicio de su libertad de pensamiento, conciencia, creencia, religión, opinión o expresión, a causa de su calidad migratoria.

Ahora bien, el Manual de Calificaciones de Hechos Violatorios con el que cuenta la CNDH, se elaboró en el año de 1998 con una clasificación de los Derechos Humanos por Generaciones, siendo los de Primera Generación aquellos que violen derechos individuales, de Segunda Generación aquellos que refieran violaciones a los derechos sociales y por último los de Tercera Generación todas aquellas violaciones a los derechos colectivos, a lo largo del desempeño de la CNDH, se han tratado de adecuar estas voces al contexto histórico-social, basado en la experiencia laboral de esta institución para poder calificar con mayor precisión los hechos presentados en las quejas que atiende, pues al inicio de la Comisión la mayoría de las quejas referían hechos contra la integridad y seguridad personal, derechos denominados de Primera Generación, previstos en normas de carácter prohibitivo vinculadas al derecho penal, actualmente se está incrementando la recepción de quejas que refieren derechos de la Tercera Generación.

Dentro de las voces que han sufrido adecuación se encuentran las siguientes:

- Allanamiento de Morada, actualmente Cateos
- Retención Ilegal por Detención Arbitraria
- Dilación o Negligencia Administrativa en el Proceso Jurisdiccional, en la que se suprimió la palabra jurisdiccional, para quedar como Dilación o Negligencia Administrativa en el Procedimiento.
- Ejercicio Ilegal del Cargo actualmente Ejercicio Indebido del Cargo

- Falsa Acusación por Imputación Indebida de Hechos
- Homicidio por Violación al Derecho a la Vida
- Lesiones por Trato Cruel y/o Degradante
- Prestación Indebida de Servicio Público cambia por Ejercicio Indebido del Cargo

Respecto de los Derechos de tercera Generación que mencionamos en el párrafo anterior se encuentran:

- Violación del Derecho al Desarrollo
- Daño Ecológico
- Violación al Derecho a Disfrutar del Patrimonio Común de la Humanidad
- Violación al Derecho a la Paz
- Violación al Derecho a Ser Diferente

Enrique Cáceres, alude una modificación al manual de calificaciones con el que cuenta la CNDH, toda vez que este se elaboró desde un punto de vista del derecho positivista partiendo de ilícitos más que derechos humanos, lo cual impide la deducción de otras formas de violación que no se encuentran explícitamente contenidas en el derecho positivo, no permitiendo un marco referencial para casos difíciles.⁹⁰

⁹⁰ CÁCERES NIETO Enrique.- *Estudio para la Elaboración de un Manual para la Calificación de Hechos Violatorios de los Derechos Humanos*, Edit. CNDH, México 2005. p. 45

4.3. EJEMPLOS DE CASOS RELEVANTES EN LA CNDH

Dos de los asuntos tramitados en la CNDH con relación al abuso de poder que tuvo mayor resonancia en este último año incluso a Nivel Internacional, han sido los que ocurrieron durante la llamada Guerra Sucia y el de los Feminicidios en Ciudad Juárez, en ambos casos se integraron grupos de trabajo interdisciplinarios, dentro de los que se encontraron abogados, peritos médicos, criminalistas entre otros, personal que hizo trabajo de campo para lograr recolectar la mayor información posible a fin de esclarecer lo ocurrido en estos casos.

a) Informe Caso Guerra Sucia.- Se publicó como Informe Especial Sobre las Quejas en Materia de Desapariciones Forzadas ocurridas en la Década de los 70 y principios de los 80, dentro de este informe se externa la preocupación y necesidad por este Organismo Nacional por llegar a una verdad real y se redacta lo siguiente:

Poner en claro lo ocurrido durante los años en los que se desarrolló un enfrentamiento entre organizaciones de civiles y fuerzas de seguridad pública, correspondiente a la década de los 70 y principios de los 80 del siglo XX, es una tarea fundamental para la afirmación del Estado de derecho, conforme a la realidad que vive hoy día nuestro país. La exigencia de saber cuál fue el destino de las víctimas de la desaparición forzada, no sólo corresponde a las personas que por sus vínculos con los agraviados resulten más afectadas por estos hechos, sino a toda la sociedad, la cual requiere de la verdad para tener confianza en las instituciones del Estado.

Partiendo de estas premisas legales y humanitarias la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emprendió acciones a efecto de integrar un expediente por persona registrada como desaparecida en el listado de quejas formuladas por los familiares de los agraviados de manera directa o a través de alguna Organización

no Gubernamental tales como la Unión de Padres con Hijos Desaparecidos, el Comité Pro Defensa de Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos de México, la Asociación de Familiares y Amigos de Desaparecidos de México, entre otros, de los cuales se desprendieron 532 casos de personas desaparecidas.

Después de varios meses de exhaustivas horas de trabajo en los que se logró ordenar y sistematizar la documentación entregada a esta Comisión Nacional, de la extinta Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, los visitadores adjuntos acudieron a diversas Instituciones, como al Archivo General de la Nación, la Biblioteca y la Hemeroteca Nacional, la Biblioteca de la Procuraduría General de la República, la Biblioteca de México, se requirió información a las Procuradurías Generales de Justicia de las entidades federativas, al IMSS, al ISSSTE, al Registro Nacional de Población, al Registro Civil, a los Registros Catastrales y de Comercio, a la Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal para realizar visitas a estos centros y llevar a cabo inspecciones oculares además de consultar los archivos de los Centros de Readaptación Social, se logró la autorización del Secretario de Gobernación para consultar los archivos del Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional (CISEN), también se pudo consultar la información con la que contaba la SEDENA y se visitaron las instalaciones de las prisiones Militares, todo lo anterior a efecto de localizar evidencias que pudieran acreditar líneas de investigación en cada uno de los casos, ya que en muchos de ellos no se contaba siquiera con los datos básicos que pudieran identificar a los individuos pues sólo se señalaban seudónimos.

Posteriormente de las inspecciones oculares, dictámenes periciales y de las entrevistas con familiares y testigos directos e indirectos de los hechos, se logró obtener evidencias para integrar expedientes y proceder a su estudio y revisión, después de su análisis lógico-jurídico se formuló un pronunciamiento para corroborar la violación a derechos humanos, encontrándose prácticas tales como:

cateos ilegales, detenciones arbitrarias, torturas, privación ilegal de la libertad y desaparición forzada.

En 275 casos las personas fueron víctimas de detención, interrogatorios y eventual desaparición forzada por parte de distintas dependencias públicas del país, en 97 casos no existen los suficientes indicios para acreditar la existencia de desaparición forzada u otra violación a derechos humanos, y existen 160 casos con posibilidad de haber sido objeto de Detención Arbitraria.

Asimismo, se acreditaron datos de preexistencia e identidad de familiares de los cuales hay certeza de su persecución por fuerzas públicas, como es el caso de los familiares de Lucio Cabañas, los cuales se encontraron en una especie de arraigo domiciliario circunscritos al perímetro de Iztapalapa impidiéndoles la salida inclusive a algún otro punto de la ciudad, en este caso la Comisión Nacional se trasladó junto con personal de otras dependencias así como con los familiares del señor Cabañas al Estado de Guerrero para exhumar los restos de la presunta tumba en la que se encontraba y practicó estudios de ADN, así como de reconstrucción facial en los que se determinó que efectivamente eran los restos del profesor Cabañas Tabares Lucio, miembro de la Brigada Campesina de Ajusticiamiento del Partido de Los Pobres, detenido el 27 de abril de 1974 por elementos del Ejército Mexicano, los restos fueron entregados a sus familiares.⁹¹

Cabe mencionar que en las listas algunos nombres se encontraban duplicados y en otros casos las personas presuntas desaparecidas se encontraron, por ejemplo los señores López Molina Isaac y Zarzuela Aguilar Jesús Humberto entre otros.

López Molina Isaac.- Quien se encontraba preso por los delitos de fabricación y almacenamiento de explosivos, portación de arma prohibida, daños en propiedad

⁹¹ Informe Especial rendido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Quejas en Materia de Desaparición Forzadas Ocurridas en la Década de los 70 y 80. Disponible en www.cndh.org.mx/lacndh/informes

ajena, explosión, asociación delictuosa, lesiones y delitos contra la salud, fue liberado del Reclusorio Oriente el día 28 de julio de 1988, y recientemente personal de esta Comisión tuvo contacto con él para corroborar dicha información informando al respecto que actualmente se dedica al comercio (tiene un puesto de tacos) en esta ciudad.

Zarzueta Aguilar Jesús Humberto.- Miembro del Movimiento de Acción Revolucionaria (MAR), fue detenido el 9 de abril de 1979 por elementos de la Policía Judicial de Coahuila, en una casa de seguridad del MAR, ubicada en Torreón, estuvo recluido en el Campo Militar N° 1 y fue puesto en libertad el mismo año, recientemente fue postulado por el PRD como Diputado Federal por la cuarta circunscripción, LV legislatura para el período 1991-1994.

Ahora bien, es verdad que las organizaciones revolucionarias surgidas dentro del período de los 70 y principios de los 80 utilizaron la violencia y transgredieron varias Leyes al practicar asaltos a convoyes militares, privar de la vida a elementos de la policía y del Ejército Mexicano, secuestros, asaltos a bancos, etc., poniendo en riesgo la seguridad pública, pero también lo es que la respuesta de las fuerzas públicas fue del todo reprobable toda vez que respondieron a ellos de una manera un tanto autoritarias a un problema político realizando conductas fuera del marco legal violentando con ello los derechos humanos de colectividad.

A partir de este suceso lamentable en la historia de México, la sociedad debe unirse más y no estar apática en este sentido pues aunque no nos sucedan directamente las cosas o a nuestros familiares atentan contra el pueblo, daña las naciones, por esta razón debemos conjuntarnos y establecer límites al Poder Público para que no ocurra otro hecho grave como este, pues no existe razón alguna de Seguridad Nacional que se pueda invocar para justificar un hecho violento contra la población, ni razón de Estado que pueda estar por encima del Derecho, en un país Liberal y Democrático como lo es el nuestro.

b) Muertas Ciudad Juárez

Las mujeres en México suman en la actualidad poco más de 50 por ciento de los 99.6 millones de habitantes del país, la edad media de la población femenina es de 22.2 a 26.5 años.

Anteriormente en nuestro país las familias mexicanas vivían una cierta estabilidad reflejada en la relativa baja prevalencia de la disolución de uniones, sin embargo, en los últimos años este índice se ha incrementado y los hogares encabezados por mujeres también; en ese sentido enfrenta el conflicto derivado de la necesidad de obtener ingresos monetarios y atender la crianza de los hijos(as), situación que muchas veces condiciona su acceso al mercado de trabajo, pues no son muchos los empleos que cuenten con horarios de medio tiempo y para lograr atender a sus hijos prefieren trabajar dentro de una jornada laboral nocturna, pues esto les permite vigilar a sus hijos durante el día y obtener dinero para su manutención mientras ellos duermen en casa.

En el caso de Ciudad Juárez su condición geográfica ubicada al norte de la República Mexicana la hace una ciudad fronteriza con Estados Unidos ya por demás una ciudad conflictiva pues el fenómeno de migración es más concentrado en esta zona y por ende ocasiona una gran población flotante entre otros problemas que esto acarrea como son la marginación, el desempleo, la trata de personas, el narcotráfico, etc., creando con esto un gran conglomerado humano en donde la convivencia entre sus habitantes es cada vez más compleja en un contexto social-económico y cultural difícil, en el que las mujeres de esta población tienen que soportar además la condición de ser cabezas de familias, teniendo que trabajar dentro de las muchas maquiladoras que existen en ese lugar con diversos horarios de empleo, siendo las jornadas nocturnas las más peligrosas pues implican un riesgo mayor para trasladarse de su centro de trabajo a su vivienda o viceversa, estas situaciones las colocan dentro de uno de los grupos más vulnerables y susceptibles a la violencia en todos sus grados y niveles, una clara

manifestación de éste fenómeno son los homicidios de mujeres ocurridos en esta ciudad.

Al igual que el narcotráfico, el caso de las llamadas “Muertas de Juárez”, es sin duda, dos de los principales problemas en materia de seguridad pública que enfrentan hoy las autoridades en Juárez, los crímenes contra mujeres, han pasado de ser un problema policiaco a un problema político-social, pero principalmente un problema de derechos humanos.

Pues México al ser miembro de la Organización de Estados Americanos (OEA), se comprometió ha cumplir con los acuerdos que se logren entre estos países y uno de estos es “La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer”, celebrada en Brasil en 1994 y ratificada en 1998 por México, siendo este un instrumento de los esfuerzos realizados tanto por la Comunidad Internacional como por la Organización de las Naciones Unidas en la lucha por erradicar el problema de la violencia femenina, problema que constituye un obstáculo para el reconocimiento y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de la mujer.

Algunos otros estudiosos del tema definen la Violencia de Género como “cualquier acción, omisión o conducta, directa o indirecta, mediante la cual se inflige sufrimiento físico, sexual o mental por medio de engaño, amenaza, coacción o cualquier otra medida en contra de la mujer, con el propósito de intimidarla, castigarla o humillarla, mantenerla en un papel de estereotipo sexual; negarle su dignidad humana, su autodeterminación sexual; su integridad física, mental o moral; menoscabarle la seguridad de su persona, su autoestima, su personalidad o su capacidad física o mental.”⁹²

Asimismo, el artículo primero de la Convención antes mencionada establece lo siguiente:

⁹² GONZÁLEZ ASENCIO Gerardo, DUARTE SÁNCHEZ Patricia, *La Violencia de Género en México, un Obstáculo para la Democracia y el Desarrollo*, Edit. UAM-Azcapotzalco, México, 1996, p. 95

Artículo 1.

Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

En esta misma convención en un apartado llamado Deberes de los Estados se establece en su séptimo artículo que:

Artículo 7.

Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

- a) Abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;
- b) Actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;
- c) Incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;
- d) Adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;

- e) Tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o cambiar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;
- f) Establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometido a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;
- g) Establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y
- h) Adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.

Con las referencias anteriores nos queda claro que el ejemplo de este tipo de violencia son los homicidios de mujeres ocurridos en Ciudad Juárez, los cuales constituyen el mayor pesar en esta urbe fronteriza y de nuestra nación, pues estos proceso delincuenciales misóginos y de sumisión femenina han encontrado en las instituciones del gobierno federal, estatal y municipal una total falta de voluntad y capacidad para prevenirla y frenar la situación que ha desencadenado una ola de homicidios en este sentido en el municipio.

Ahora veamos los antecedentes que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha tenido de este problema:

El 18 de noviembre de 1997, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua inició el expediente de queja CJ038/97 para investigar diversos homicidios en el municipio de Juárez, paralelamente en el mes de diciembre la entonces diputada federal Alma Angélica Vucovich Seele, solicita a la CNDH, se

investiguen 36 homicidios de mujeres ocurridos de manera brutal registrados dentro del período de 1996 a 1997, pues la Procuraduría General del Estado de Chihuahua no había resuelto nada, posteriormente la CNDH ejerce su facultad de atracción e integra un sólo expediente del cual se desprende que los derechos fundamentales de 27 agraviadas a las que se les privó de la vida fueron conculcados, motivo por el que se emite la recomendación 44/98, el 15 de mayo de 1998, dirigida al Gobierno de Chihuahua y al Ayuntamiento de Ciudad Juárez en la que se le recomendaron puntos como:

- El perfeccionamiento e integración legal de las averiguaciones previas existentes.
- La celebración o actualización de convenios de colaboración diversas autoridades entre ellas con las procuradurías de justicia del país y las que correspondan en materia fronteriza para lograr una amplia y exhaustiva investigación de estos hechos, además de la seguridad pública.
- La elaboración de un programa estatal de seguridad pública adecuado y eficiente en aquellos municipios con incidencia delictiva.
- El inicio y determinación de procedimiento de responsabilidad administrativa en contra del Lic. Luis Raúl Valenzuela C., Jefe de Enlace de la Procuraduría General de Justicia de Chihuahua, del Subprocurador General de Justicia de la zona Norte, en ciudad Juárez, el Coordinador Regional, Jefe de Averiguaciones Previas y entonces Coordinador de la Unidad Especializada de Delitos Sexuales contra la Familia y Personas Desaparecidas, al personal de Servicios Periciales y Policía Judicial que intervino en la integración de las averiguaciones con las que se contaban por los actos u omisiones en los que pudieron incurrir.

Durante el seguimiento por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de ésta recomendación siguieron ocurriendo más homicidios violentos en contra de mujeres en esta demarcación y se percata de que se mantenía en prisión a personas inculpas falsamente e incluso torturadas, encontrándose

con ello una total falta de resultados en la lucha contra la impunidad, por lo que el 11 de febrero de 2003, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos decide hacer una investigación integral del caso muertas Ciudad Juárez y radica el expediente 555/2003 dentro de ésta se formularon propuestas a los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), estrategias de prevención del delito, el esclarecimiento de 232 casos que se encontraban documentados, así como para que la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua, brindaran asistencia, orientación y protección a los familiares de las víctimas de los homicidios, además de apegarse al tratado de cooperación sobre asistencia jurídica mutua entre los Estados Unidos de América y nuestro país.

En esta nueva investigación que se llevó a cabo dentro del expediente 555/2003, la Comisión Nacional observó 263 casos de mujeres víctimas de homicidio en el municipio de Ciudad Juárez, con móviles violentos y sexuales, de los que concluyó que se les trasgredieron sus derechos fundamentales inherentes a la vida, a la seguridad pública, a la legalidad, a la integridad personal, a la procuración de justicia, a la seguridad jurídica además de incurrir en prácticas discriminatorias, durante esta etapa también se obtuvo el dato de 40 mujeres más desaparecidas de manera similar a las otras mujeres, de las cuales la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua omitió realizar diligencia alguna para aclarar estos hechos denotando con ello su incumplimiento en la función pública, así como en la procuración de justicia.⁹³

Un año después de emitido este informe la Comisión Nacional hace una serie de razonamientos de lo que hasta ese momento había ocurrido y da a conocer a la opinión pública dentro del informe especial del 24 de noviembre de 2004, los avances que se tenían en este caso y en su primera parte concluye:

⁹³ Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos Sobre los Casos de los Homicidios y Desapariciones de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua. Disponible en www.cndh.org.mx/lacndh/informes

El ejercicio pleno de los derechos fundamentales de todas las personas resulta una condición necesaria para lograr el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática; si no hay una política que propicie pleno reconocimiento de estos derechos, no es factible lograr el desarrollo del potencial humano y la incorporación de los aportes de todos y cada uno de los habitantes al progreso colectivo.

Se informa, que a pesar de los avances que se tenían pues ya se contaba con una Fiscalía Especial para la atención de los Delitos relacionados con los homicidios de Mujeres en el Municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua, para aclarar estos hechos violentos aún se contaba con 155 expedientes en los cuáles no se había consignado culpable alguno representando un retroceso al abatimiento de la impunidad, además de que a un año de emitido el otro informe todavía no existía un plan de atención y asistencia para los familiares de las víctimas.

Cabe mencionar que unos días antes de la presentación de este último informe se dio a conocer un homicidio más de una mujer en Ciudad Juárez, Chihuahua el de la niña Airis Estrella Enríquez Pando.

El 10 de febrero de 2004, esta Comisión Nacional con el ánimo de colaborar en el esclarecimiento de estos homicidios, puso a disposición de la Procuraduría General de la República (PGR) 16 cajas con 47,280 fojas que corresponden a las investigaciones realizadas dentro del expediente de queja 555/2003 comprometiéndose con esta institución a aclarar cualquier duda que pudiera surgir de la información que proporcionó, pues una de las cosas más trágicas de la humanidad es vivir con miedo, vivir con temor por una falta total de un Estado de Derecho, entendido este como un conjunto integrado por la división de poderes, la sujeción a la ley, la tutela judicial de ésta, el reconocimiento de la personalidad jurídica del Estado así como del control de sus actuaciones y del reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Mireille Roccatti decía “Un Estado de Derecho, Democrático y Social, se distingue por un auténtico interés de respetar y hacer respetar el orden jurídico establecido y

más concretamente los Derechos Humanos de las personas que se encuentran dentro de su ámbito territorial”.⁹⁴

4.4. REFLEXIONES Y PROPUESTAS CON RELACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO PARA LIMITAR EL ABUSO DEL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO.

En el desarrollo de éste trabajo de investigación hemos descrito la evolución del *Ombudsman* en el mundo y en México, a 15 años de su creación la experiencia nos ha demostrado que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha fortalecido como un instrumento no jurisdiccional de control constitucional y de legalidad de las actuaciones u omisiones de autoridades y otros servidores públicos.

También como producto del legislador, ha demostrado su eficacia en la protección de los derechos humanos y sin lugar a duda ha provocado un cambio significativo en las actitudes y conductas de quienes ejercen el Poder Público en México, al fomentar las medidas preventivas y correctivas a favor de la cultura de la legalidad.

Ahora bien, al ser testigos los mexicanos de los cambios motivados por ésta institución Comisión Nacional de los Derechos Humanos(CNDH), algunos juristas y políticos que inicialmente se negaban a su creación han aceptado la eficacia dentro del sistema jurídico mexicano, por lo que creemos que ya es momento de eliminar las barreras normativas para el mejor desempeño de las funciones que realiza la CNDH al servicio de los gobernados y creemos conveniente ampliar la competencia del Ombudsman mexicano, para conocer de actos administrativos del Poder Judicial de la Federación.

Pues este poder quedó excluido de la competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, considerando que su función de control de constitucionalidad

⁹⁴ *Los Derechos Humanos y el Derecho Penal*, Lex Jurídica Petróleos Mexicanos N° 145, julio-agosto 1999, Mireille Roccatti. Pág. 46

de las leyes, así como de los actos de autoridad, lo transformaba en la última instancia de las decisiones o providencias, motivo por el cual no era admisible la observación de cualquier otra institución u órgano de gobierno, pero aunque los tribunales de la federación conozcan de los instrumentos procesales para la protección de garantías individuales, no significa que no pueda violar derechos humanos de las partes. Es el caso de los asuntos sometidos a la jurisdicción constitucional de los Juzgados de Distrito o de los Tribunales Colegiados de Circuito, en los que las sentencias son dictadas con demasiado retraso, mismos que afecta la garantía prevista en el artículo 17 constitucional con la excesiva dilación de la administración de justicia, y justicia que no es pronta no es justicia ya que el carácter expedito de la impartición de justicia se fundamenta en que la seguridad jurídica del gobernado no permanezca en estado de incertidumbre durante mucho tiempo.

No es innegable el gran acierto que tuvieron al crear el Consejo de la Adjudicatura Federal, para fortalecer el sistema de administración de justicia, pero este es un órgano desconcentrado del Poder Judicial de la Federación, con autoridad para desarrollar funciones de administración y de control interno, por lo que no deja de ser juez y parte prácticamente y consideramos que para el caso de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos conociera de quejas en contra de los servidores públicos del Poder Judicial Federal, no afectaría en nada la autonomía e independencia de este órgano del poder público, pues no es una autoridad por lo que no cuenta con capacidad jurídica para modificar, revocar o anular resoluciones jurisdiccionales, por ende no es posible una invasión de competencias; además de que el orden jurídico mexicano establece que el sistema de impugnaciones se da a través del principio de iniciativa y legitimación de partes y al no ser parte en el litigio la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de ninguna manera impugnaría una resolución judicial o influiría para la determinación de ésta. Y toda vez que el Poder Judicial de la Federación, forma parte del Poder Público en México, debe quedar sujeto a controles externos para verificar su correcto desempeño con base en el sistema democrático que nos rige.

También creemos que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como institución defensora del pueblo mexicano debería tener facultad para intervenir en actos legislativos, tratándose de iniciativas de ley, cuando a petición del Ejecutivo Federal o de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o de algún gobernador de los estados, solicitara su opinión para el caso que consideren que presumiblemente se pudiera vulnerar garantías individuales con su promulgación.

Situación que tampoco vulneraría la soberanía del poder legislativo, pues ésta intervención se daría a petición de alguno de los órganos de llevar a cabo actos legislativos, y al igual que en el punto anterior sólo se trata de una recomendación, sugerencia u observación, sin ningún carácter vinculatorio, pues a pesar de que existen actos procesales o jurisdiccionales para impugnar leyes, como el juicio de amparo y la acción de inconstitucionalidad; consideramos que para efectos prácticos sería importante que se pudieran corregir estas leyes por medio de una recomendación del *Ombudsman* Nacional. Pues para conocer de un juicio de amparo se requiere la existencia de un agravio personal y directo, y la sentencia sólo beneficia al accionante, y para el caso de presentar acción de inconstitucionalidad sólo lo pueden realizar los funcionarios integrantes de un órgano del poder público con legitimación legal o por partidos políticos en los casos de normas electorales, mediante un juicio que finalmente implica más formalismo y mayor tiempo de resolución, inclusive, como Institución Nacional especializada en materia de derechos humanos, podría otorgársele el derecho de iniciar leyes y decretos en esta rama; no pasa desapercibido para nosotros que la facultad de legislar en el ámbito federal lo tiene primordialmente el Congreso de la Unión, pero consideramos que esta no es razón para impedir el enriquecimiento de los puntos de vista que puedan asistir en la elaboración de leyes, al contrario el pueblo mexicano necesariamente se verá beneficiado sí la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presenta iniciativas de ley al seno legislativo, con claridad técnica por ser el organismo especializado en esta rama de derechos humanos, aportando solamente a los ciudadanos un mejor marco normativo; además de que con esta intervención, los legisladores estarían legitimando a esta institución,

como órgano constitucional autónomo, fortaleciendo y complementando el equilibrio en los poderes del Estado.

Esta posibilidad de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pueda influir de manera jurídica técnica y en el proceso legislativo sigue siendo una meta en nuestro país, pues en el año de 1999 junto con la reforma aprobada al artículo 102 Constitucional, también se discutió, la iniciativa de otorgar al *Ombudsman* Nacional la posibilidad de promover la acción de inconstitucionalidad en términos del artículo 105 fracción II Constitucional, por otra parte en el año 2003, el estado de Zacatecas le concede a su organismo local de Derechos Humanos, la facultad local de iniciar leyes en materia de derechos humanos y en Coahuila el *Ombudsman* puede ya presentar acción de inconstitucionalidad local; haciendo con estos antecedentes más evidente la necesidad de ampliar esta facultad, en beneficio de los derechos humanos de los gobernados y en el fortalecimiento de un Estado de Derecho.

No obstante nuestro país ha impulsado consistentemente reformas legislativas y acciones de política pública, con el objetivo primordial de consolidar la defensa y promoción de los derechos humanos y ha logrado una mayor incursión de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a lo largo de los años en otras áreas.

Es el caso, que mientras se desarrollaba el presente trabajo cuando se dio la reforma al artículo constitucional 105, fracción II, inciso g) publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de septiembre de 2006, en el que se faculta a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para presentar acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de los tratados internacionales, que vulneren los derechos humanos y a los organismos protectores de los derechos humanos equivalentes en los estados en contra de leyes expedidas por legislaturas locales y a la Comisión de Derechos

Humanos del Distrito Federal por Leyes emitidas por la asamblea legislativa del Departamento del Distrito Federal.⁹⁵

Con esta acción se ha logrado fortalecer su naturaleza y función, al velar por que los derechos fundamentales de los integrantes del pueblo no sean violados por el estado en su actividad cotidiana, respetando la jerarquía de las instituciones, pues en todo caso se sujeta a la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que esta sea quien determine si se violan o no los derechos humanos, con esto el *Ombudsman* Nacional sólo cumple literalmente la función de defender los derechos humanos, salvaguardando la parte dogmática es decir de los derechos del gobernado en nuestra Constitución Nacional.

Ahora bien, aunque esta reforma al artículo 105 constitucional es un gran avance en cuanto al reconocimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como órgano defensor de los derechos humanos, aún se necesita fortalecer su capacidad y mecanismos para que con base en la corresponsabilidad y el compromiso de todos los sectores tanto de gobierno como de sociedad, se garanticen el respeto y salvaguarda de los derechos fundamentales, siendo necesario expandir las atribuciones de acciones de este Organismo Nacional.

Por ello, consideramos que toda vez que en la experiencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha dado su intervención cotidiana para mediar asuntos familiares, patrimoniales, vecinales; de localización de personas, gestiones de pensión alimenticia y asistencia social, de asesoría jurídica, es decir de asuntos entre particulares, que frecuentemente le han sido demandados por necesidad social para defender los derechos legítimos de los seres humanos frente a cualquier sujeto jurídico, sobre todo, en los grupos en situación de vulnerabilidad como son las personas de escasos recursos, los indígenas, los niños, los discapacitados y personas de la tercera edad, motivo por el que la gratuidad de esta institución es una de las razones principales por las que el pueblo acude constantemente a la institución, pues la Comisión Nacional de los

⁹⁵ Véase artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Derechos Humanos se ha convertido en un excelente mediador y conciliador en las solución de conflictos de hecho, pues en la legislación que lo rige no se establece esta competencia como tal, y toda vez que las instituciones de prevención y administración de justicia establecido han sido insuficientes para la gran demanda de estos servicios, estimamos necesario formalizar y especificar en su ley y reglamento esta función de mediador y conciliador que en la práctica ha venido realizando, lo anterior como instancia alternativa en la solución de controversias entre particulares que no impliquen delitos, además de las función encomendada de “Proteger los Derechos Humanos” englobando la promoción, difusión, estudio, enseñanza y la fundamentación de una educación y cultura nacional con base en el respeto de los derechos humanos.

Asimismo, para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas en foros y organismos regionales e internacionales, se aprobó la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, y la modificación al artículo 6º, fracción XII bis de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en enero y agosto de 2006 respectivamente, en donde se le encomienda a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la creación de una instancia especializada para dar seguimiento, evaluación y monitoreo de la Política Nacional sobre la Igualdad de mujeres y hombres, además de su promoción y difusión, surgiendo entonces el “Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres”, a cargo de la Segunda Visitaduría General, la cual esta integrada por dos áreas la de promoción y difusión y el área de quejas.⁹⁶

Siendo este uno de los nuevos retos, pues en el país todavía existe desconocimiento de los derechos y libertades fundamentales, así como deficiencias y discriminación en la aplicación de la ley y la procuración de justicia, al igual que dificultad para acceder en condiciones de igualdad a puestos directivos y de toma de decisiones, entre otros.

⁹⁶ Véanse Diarios Oficiales de la Federación de 26 de enero y 2 de agosto de 2006.

Consideramos que en el caso de México ésta institución del *Ombudsman* ha tenido su propia evolución, enriquecida de elementos, como la experiencia y la costumbre popular; confirmando que la realidad social, normalmente se anticipa al derecho y al esfuerzo del legislador por protegerlos.

Esta instancia, es decir la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, está llamada a contribuir en la construcción de una política de derechos humanos sobre la que se funde la permanente visión de la promoción y defensa de la dignidad humana, como valor supremo, principio y fin del estado mexicano.

A lo largo del desempeño de sus funciones la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, también ha tenido obstáculos tal es el caso suscitado a finales de mayo del año pasado en el que en un hecho sin precedentes, dos Ministerios Públicos Federales denuncian al presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al Primer Visitador General y al Director General de la Primera Visitaduría, por una presunta falsificación de pruebas entre otras cosas, problema derivado de la queja presentada por el señor José de Jesús Zúñiga Velázquez en contra de personal de la Procuraduría General de la República en la que la Comisión Nacional determinó que hubo violación a los derechos humanos del agraviado al vulnerar su derecho a la legalidad y seguridad jurídica al practicar un cateo ilegal en su domicilio, así como atentar a su integridad física, es decir se acreditó un caso de tortura, por lo que este Organismo Nacional emite la recomendación 13/2006, situación que no conviene a los intereses de la Procuraduría General de la República y trata de desprestigiar el trabajo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, impactando a la opinión pública con la idea de que también la Comisión Nacional de los Derechos Humanos viola derechos humanos, argumentando que en esta queja el señor Zúñiga se desistió y sin embargo la Comisión continuo investigando los hechos, pero en ningún momento la Comisión Nacional de los Derechos Humanos actuó indebidamente, al contrario apegada a sus estatutos como lo marca los artículos 6 fracción II de la Ley de la Comisión Nacional , así como 88 y 89 de su reglamento interno en que se establecen los casos de infracción grave de derechos humanos, como lo es la

tortura y la facultad para iniciar quejas de oficio, además de establecer que en estos casos de violaciones graves a derechos humanos no opera ni la falta de interés del agraviado, ni el desistimiento, por tanto, no hay argumento legal alguno para tal aberración, esta famosa demanda obedece más a cuestiones políticas que realmente al desempeño de la Comisión Nacional y de sus servidores públicos, para hacer más evidente esta presión por parte de una institución que representa parte del poder público en nuestro país, es preciso recordar lo que establece el artículo 13 de la Ley de la Comisión Nacional que a su letra dice:

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

Y este conflicto, fue ocasionado por la Recomendación 13/2006 emitida en contra de la Procuraduría General de la República, misma que al principio no fue aceptada, por el contrario la Procuraduría General de la República (PGR) trató de desprestigiar la loable función que realiza el *Ombudsman* Nacional sin sustento legal alguno, el impacto social es fuerte, pero estamos seguros que la ciudadanía ya no pone en duda la autonomía de esta institución pues a pesar de ejercer este tipo de presión la Comisión Nacional de los Derechos (CNDH), continua trabajando en beneficio de los gobernados ya no de los gobernantes, como era el caso en otros sexenios.

Ahora bien, los derechos humanos constituyen un límite necesario al poder público, sin su respeto escrupuloso ni el Estado ni la autoridad se justificaría o tendría razón de ser, por tanto constituyen derechos que el Estado habrá de respetar y promover a fin de satisfacer el objeto con el que fue establecido, es decir, procurar y garantizar el bien común.

En un plano teórico y doctrinario, la finalidad esencial del Defensor del Pueblo, es de control en el Ejercicio del Poder por parte de otros órganos del Estado para

proteger los derechos del ciudadano ante la burocracia desbordada, exacerbada u omisa en sus atribuciones.

Por ello, esta defensa y promoción de los derechos humanos es responsabilidad y requiere la participación activa de todos, de los órganos de poder, de los organismos públicos de defensa de los derechos humanos, en el ámbito federal y estatal y de la sociedad civil en general.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En las diversas doctrinas filosóficas del derecho, como el iusnaturalismo, el iuspositivismo, la corriente Historicista o la Ética, ha existido confrontación de posiciones respecto al fundamento de los derechos humanos, sin embargo todas las tesis convergen en el concepto de dignidad, basados en los atributos de racionalidad, moralidad y libertad, propios y exclusivos de los seres humanos, que les permiten diferenciarlos de cualquier otro ente del universo.

SEGUNDA.- Los derechos humanos son facultades y prerrogativas inherentes a la naturaleza de las personas, indispensables para su desarrollo integral en sociedad, relacionados con la libertad, dignidad e igualdad de las personas plasmados en declaraciones y convenciones internacionales los cuales deben ser reconocidos en el ámbito nacional.

TERCERA.- Los Derechos Fundamentales son los derechos humanos garantizados en un ordenamiento jurídico positivo, básicamente en una Constitución, por lo que cuentan con una tutela reforzada.

CUARTA.- Las Garantías Individuales son la consagración jurídica positiva de los derechos humanos, confiriéndoles obligatoriedad e imperatividad por parte del Estado Mexicano y sus autoridades.

QUINTA.- Las Garantías Constitucionales son los medios jurídicos de naturaleza predominantemente procesal, contenidos en la constitución, dirigidos a la reintegración del orden constitucional violado por los órganos del poder.

SEXTA.- Es citado como antecedente la creación del *Ombudsman* en Suecia formalmente en su Constitución de 6 de junio de 1809, con la función de representar al Parlamento, pero con independencia de éste, para la observancia y control de las leyes por parte de los tribunales y de los funcionarios de la administración pública.

SÉPTIMA.- Posteriormente en el siglo XX la figura del *Ombudsman* se desarrolla en Europa basado en el modelo Sueco, surgiendo en Portugal y España la segunda generación de este *Ombudsman*, al otorgarle la misión de la protección y defensa de los derechos humanos, además del control administrativo con el que contaba; y es precisamente este modelo del Defensor del Pueblo, *Ombudsman* español, el que es adoptado en América Latina a partir de 1985 con el Procurador de Derechos Humanos de Guatemala.

OCTAVA.- En México esta figura del *Ombudsman* arriba tardíamente, pues es hasta el año de 1990 con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación que ingresa al sistema mexicano, posteriormente en el mes de enero de 1992, se adiciona al artículo 102 constitucional y se eleva a rango constitucional, y es a partir de 1999 un Órgano Autónomo, hoy día la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) es un organismo constitucional y autónomo con un modelo de *Ombudsman* distinto al resto del mundo pues además de contar con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cada entidad federativa cuenta con un *Ombudsman* estatal, que además de tramitar quejas, estas realizan funciones de estudio, enseñanza promoción y divulgación de los derechos humanos, dando lugar al sistema de *Ombudsman* más grande del mundo compuesto por 33 organismos públicos defensores de los derechos humanos.

NOVENA.- En el derecho comparado, el *Ombudsman* generalmente se origina en las normas constitucionales, identificado como un funcionario u organismo que forma parte del Estado, pero no de la estructura gubernamental con atributos como: independencia, autonomía, imparcialidad, accesibilidad informal, publicación de sus actuaciones y el carácter no vinculatorio de sus resoluciones. Debido a la función que éste desempeña predomina la idea de que la dirección de la institución debe recaer preferentemente en un jurisconsulto de probada ciencia y especial integridad moral, para funcionar como auténtico y democrático instrumento de participación ciudadana, de control de la administración pública y de protección a los derechos humanos.

DÉCIMA.- Ahora bien, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esta fundamentada en el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la establece como una entidad autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propios, pero no es considerada autoridad.

DÉCIMA PRIMERA.- La competencia genérica del *Ombudsman* mexicano consiste en la protección de todos los derechos humanos amparados en el orden jurídico mexicano, compuesto por la Constitución, los tratados Internacionales, las Leyes Federales y las leyes secundarias de las entidades federativas, así como por los reglamentos, por consiguiente la protección abarca los derechos civiles, políticos sociales económicos y culturales así como los de tercera generación, tales como el derecho al desarrollo, a un ambiente sano, a la paz, etc., aunque algunos de ellos sean de cumplimiento progresivo en el que el estado debe asignar cada vez más recursos para la atención de estos derechos.

DÉCIMA SEGUNDA- Conforme al derecho vigente, la competencia específica del *Ombudsman* mexicano, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, le permite conocer quejas en contra de cualquier autoridad o servidor público, de carácter federal, con excepción de los integrantes del poder judicial, exclusión que ha tratado de justificarse con diversos argumentos carentes de solidez, puesto que estos servidores públicos no están exentos de cometer violaciones a derechos humanos y la intervención del *Ombudsman* no afectaría en nada la independencia de los tribunales federales, toda vez que sus resoluciones más graves son recomendaciones desprovistos de imperatividad y coactividad, por tanto no modifica, revoca o anula una resolución jurisdiccional, por otra parte aunque exista el consejo de la judicatura como órgano de control interno para fortalecer el sistema de administración de justicia lo cual es bueno y denota un avance, no dejan de ser juez y parte por lo que estos funcionarios judiciales también deben quedar sujetos a controles externos en un sistema democrático basado en el concepto de soberanía popular, y lo que finalmente se busca con su incursión en este ámbito es el carácter expedito de la impartición de justicia, en nuestro país México.

DÉCIMA TERCERA.- La competencia específica del *Ombudsman* se limita a conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa y dada la naturaleza jurídica de esta institución, consideramos sería útil ampliar sus facultades para intervenir en actos legislativos, tratándose de iniciativas de ley, cuando a petición del ejecutivo Federal o de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o de algún gobernador de los estados, solicitara su opinión para el caso que consideren que presumiblemente se pudiera vulnerar garantías individuales con su promulgación; acción que conllevaría a una disminución de juicios de inconstitucionalidad de leyes, convirtiéndose el *Ombudsman* en un auténtico y eficaz colaborador de los órganos legislativos en la tarea de fortalecer el Estado de Justicia, sin vulnerar la independencia de los legisladores.

DÉCIMA CUARTA.- Actualmente la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se ha convertido de facto en una instancia alternativa para conciliar controversias no establecidas en sus lineamientos, motivo por el que se estima conveniente una modificación en su legislación, con el objeto de establecer expresamente entre sus facultades esta función de intermediación y conciliación entre particulares de controversias que no impliquen delitos, situación que no ha desvirtuado su naturaleza de *Ombudsman* de proteger, promover y difundir los derechos humanos, e indudablemente contribuiría en el reconocimiento y cumplimiento de los derechos reconocidos y garantizados por el Estado en la sociedad civil.

BIBLIOGRAFÍA

- BÁRBA GOODWIN, El uso de la Ideas Políticas, Ed. Península, Barcelona 1993.
- BIDARTA CAMPOS GERMÁN, Teoría General de los Derechos Humanos, Segunda Reimpresión, Edit UNAM- Instituto de investigaciones Jurídicas, México, 1993.
- BOBBIO NORBERTO, Presesente y Porvenir de los Derechos Humanos, Anuario de Derechos Humanos, N° 1, Madrid-España, 1992.
- BOBBIO NORBERTO, Teoría General del Derecho. Trad. De Eduardo Rozo Acuña, Madrid, Debate, 1992.
- BURGOA ORIHUELA Ignacio, Las garantías individuales, 30ª edición, Edit. Porrúa, México 1998.
- CÁCERES NIETO ENRIQUE., Estudio para la Elaboración de un Manual para la Calificación de Hechos Violatorios de los Derechos Humanos, Edit. CNDH, México 2005.
- CARBONELL MIGUEL, Los Derechos Fundamentales en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 2004.
- CASTAN TOBEÑÁS José, Los Derechos del Hombre, Edit. Reus, Madrid, 1978.
- CASTRO Y CASTRO JUVENTINO V. , La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad, Edit. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992.
- CASTRO JUVENTINO V., Garantías y Amparo, 7ª Edit. Porrúa, México, 1991.
- EKLUNDH CLAES, Congreso Internacional La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad, Memoria. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 1992.
- FERNÁNDEZ EUSEBIO, Teoría de la Justicia y Derechos Humanos, Edit. Debate España, 1991.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, Protección Jurídica de los Derechos Humanos, estudios comparativos, 2ª Edit., Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 1999.
- GARCÍA PELAYO M., Derecho Constitucional Comparado, 7ª ed, Madrid, Manuales de la Revista de Occidente.

GIL ROBLES y GIL DELGADO Alvarado, Control Parlamentario de la Administración, Edit. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid 1997.

GONZÁLEZ ASENCIO Gerardo, DUARTE SÁNCHEZ Patricia, La Violencia de Género en México, un Obstáculo para la Democracia y el Desarrollo, Edit UAM-Azcapotzalco, México, 1996.

HANS KELSEN, Compendio Teoría General del Estado, Edit Colofón México 2000.

HERVADA, Javier. , Cuatro Lecciones de Derecho Natural, 3ª edición, Edit. Eunsa, Pamplona España, 1991.

LARA PONTE Rodolfo, Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano, Edit. UNAM, México 1993.

LINGNAU DA SILVEIRA Luis, La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad. Memoria, Edit. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992.

LOPEZ-REY Y ARROJO, Manuel. Compendio de Criminología y Política Criminal, Edit.. Tecnos, S.A. Madrid, 1985.

MAIORANO JORGUE Luis, El Ombudsman Defensor del Pueblo y de las Instituciones Republicanas, 2ª Edición, Edit. Macchi, Buenos Aires Argentina, 1999.

MAX WEBER, Economía y Sociedad, vol 1. Trad. De José Medina Echavarría, Fondo de Cultura económica, 1974.

MONROY CABRA Marco Gerardo, Los Derechos Humanos, Edit. Temis, Bogotá, Colombia, 1980.

NEUMAN ELIAS, Victimología, el Rol de la Víctima en los Delitos Convencionales y no Convencionales, Ed. Cárdenas, México, 1992.

QUINZIO FIGUEIREDO Jorge Mario, El Ombudsman. El defensor del pueblo, Edit. Jurídica de Chile, Santiago, 1992.

SÁNCHEZ SARTO Manuel, Leviatán o La Materia, Forma y Poder de una República, Eclesiástica y Civil, 13ª reimp. Trad., Fondo de Cultura Económica, México 1987.

SERRA ROJAS Andrés, Ciencia Política, Ed. Porrúa, México 1985.

TERRAZAS, CARLOS R., Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México, 25 Edit., Miguel Ángel Porrúa, México, 1991.

VENEGAS ALVAREZ Sonia, Origen y Devenir del Ombudsman, UNAM, México, 1988.

HEMEROGRAFIA

Carta abierta dirigida al Procurador General de la República, publicada en los periódicos la Jornada, Uno más Uno, el Nacional, Novedades, El Universal, El Sol de México, Excélsior y otros, el 24 de agosto de 1990, GONZÁLEZ Óscar.

Documentos y Testimonios de Cinco Siglos, Comisión Nacional de Derechos Humanos Compilación, Colección Manuales, México, 1991.

Los Derechos Humanos y el Derecho Penal, Lex Jurídica Petróleos Mexicanos N° 145, julio-agosto 1999, Mireille Roccatti.

La Eficacia de los Derechos Fundamentales Frente a los Particulares en el Derecho Mexicano, Gaceta 147 de la CNDH, octubre 2002, SALVADOR F. ARIAS RUELAS.

El Ombudsman o Defensor del Pueblo, Vinculo Jurídico, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas, México, enero marzo 1990.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

FIX- ZAMUDIO Héctor, *Diccionario Jurídico Mexicano I-O*, 6ª Ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Edit. Porrúa, México 1993.

LEGISLACIÓN NACIONAL

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2005.

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2005.

Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de 6 de junio de 1990.

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

Diario Oficial de la Federación de 1 de agosto de 1990.

Diario Oficial de la Federación de 28 de enero de 1992.

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

Diario oficial de la Federación de 12 de noviembre de 1992.

Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 2004.

Diario Oficial de la Federación de 3 de enero de 2005.

Diario Oficial de la Federación de 26 enero de 2006.

Diario Oficial de la Federación de 2 Agosto de 2006.

INSTRUMENTOS DIVERSOS

Manual para la Calificación de hechos violatorios de Derechos Humanos, Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, Edit. CNDH, México, 1998.

Acuerdo 002/2001, del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por el que se adscriben orgánicamente la Dirección General del Centro Nacional de Derechos Humanos, la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito (PROVICTIMA) y la Coordinación del Programa sobre asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2002, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Cd-Rom IUS, México 2004.

Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de Homicidios y Desapariciones de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua. Disponible en: www.cndh.org.mx/lacndh/informes

Informe Especial rendido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos Sobre las Quejas en Materia de Desapariciones Forzadas Ocurridas en la Década de los 70 y Principios de los 80. Disponible en www.cndh.org.mx/lacndh/informes