

11
2 Es.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

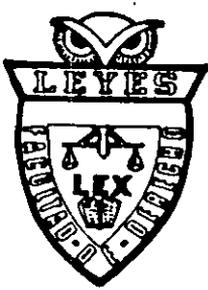
"EL SISTEMA NO JURISDICCIONAL DE
PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS
EN EL ESTADO MEXICANO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

GABRIELA AGUIRRE ZARRABAL

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



MEXICO, D. F.

257552
8

.1998



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA UNAM

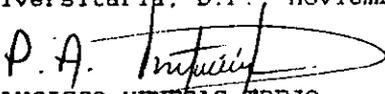
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

La compañera GABRIELA AGUIRRE ZARRABAL inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "EL SISTEMA NO JURISDICCIONAL DE PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO MEXICANO" bajo la dirección de la Lic. Rosa María Gutiérrez Rosas para obtener el título de Licenciada en Derecho.

La Lic. Gutiérrez Rosas en oficio de fecha 12 de noviembre del presente año, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, suplico a usted ordenar la realización del Examen Profesional de la compañera de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., noviembre 13 de 1997.


DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

'elsv.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

P R E S E N T E

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "EL SISTEMA NO JURISDICCIONAL DE PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO MEXICANO" elaborada por la alumna GABRIELA AGUIRRE ZARRABAL.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva y, en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. noviembre 12 de 1997.

LIC. ROSA MARTA CUTTERREZ ROSAS
Profesora Adscrita al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.

Con todo mi cariño y profundo agradecimiento,

A mis padres, por su constante ejemplo de rectitud, honestidad y perseverancia. Por su inmenso amor, entrega sin límite y constante apoyo. A ellos debo lo que soy. Toda la vida no me alcanza para agradecerles.

A Raúl, por su gran amor, su inagotable paciencia e incondicional apoyo. Cada día doy gracias a Dios y a la vida por habernos puesto en el mismo camino. Tantos siglos, tantos mundos, tanto espacio y coincidir. Gracias.

A mis hermanos, Adriana y Oscar, porque la vida me premió no sólo con los mejores hermanos, sino con los mejores amigos. Por su ayuda, sus consejos, por tantos momentos compartidos, por el inmenso cariño, Gracias.

A mis amigos, que el tiempo nos confirme la certeza de que nuestra amistad lo puede todo. Por los tiempos inolvidables de los que hemos disfrutado, por los que hayan de venir y por su cariño, Gracias.

A mis maestros, en especial a la Lic. Rosa María Gutiérrez Rosas, por haber tomado este barco que se encontraba a la deriva y haberlo llevado a puerto seguro.

Al Lic. José Medina, por su apoyo, consejo y guía.
Porque siempre tuvo la seguridad de que este momento
llegaría.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por
haberme concedido el enorme privilegio de formar parte
de ella y ser orgullosa egresada de la máxima casa de
estudios, sin olvidar nunca que "Por mi raza hablará el
Espíritu".

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	
Antecedentes	
1. Delimitación del Concepto de Derechos Humanos	3
2. La Fundamentación Filosófica de los Derechos Humanos	8
3. Derechos Humanos y Garantías Individuales	24
4. Evolución Generacional de los Derechos Humanos	27
CAPÍTULO II	
La Figura del Ombudsman	
1. Antecedentes	33
2. El Ombudsman en el Derecho Comparado	
2.1 El Ombudsman Sueco	39
2.2 El Defensor del Pueblo Español	45
2.3 El Mediador Francés	48
CAPÍTULO III	
Antecedentes de los Derechos Humanos en México	
1. Los Derechos Humanos en la Época Colonial	52
2. La Independencia	54
2.1 Constitución Política de la Monarquía Española de 1812	54
2.2 Constitución de Apatzingán de 1814: Sentimientos de la Nación	56
2.3 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de Octubre de 1824	58
3. La Reforma	59
3.1 Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana del 29 de Diciembre de 1836	61
3.1.1 Las Procuradurías de Pobres	62
3.2 Constitución Federal del 5 de Febrero de 1857	64
4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	67

5. El México Contemporáneo	71
5.1 Procuraduría Federal del Consumidor	72
5.2 Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León	73
5.3 La Defensoría de los Derechos Universitarios	74
5.4 Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca y Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero	76
5.5 Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes	80
5.6 Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal	81
5.7 Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación	83

CAPÍTULO IV

La Comisión Nacional de Derechos Humanos

1. Organización e Integración de la CNDH	85
1.1 Presidencia	90
1.2 Visitadurías Generales	92
1.3 Secretaría Ejecutiva	94
1.4 Consejo	95
2. Competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos	97
3. Del procedimiento y resoluciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos	103
3.1 Expedición de Recomendaciones públicas, autónomas y no vinculatorias	110
3.2 Facultad de la Comisión Nacional de Derechos para conocer de las inconformidades derivadas de la actuación de los organismos estatales equivalentes	112
4. Autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos	113

CONSIDERACIONES FINALES	116
-------------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	126
--------------	-----

INTRODUCCIÓN

Las crisis económicas, sociales y morales han estado presentes en la vida del hombre en todas las etapas de la historia; pero nunca éstas últimas se habían presentado de forma tan creciente y alarmante como en fechas recientes. Los valores como justicia, igualdad y equidad son fácilmente relegados y suplantados por la ambición, el egoísmo y el poder mal entendido. Las instituciones se debaten entre la corrupción y la incredulidad y se tambalean ante la ineficiencia de sus actuaciones.

Sin embargo, es precisamente esta situación la que nos obliga a hacer un alto para reflexionar sobre el presente y porvenir de la humanidad y volver los ojos hacia lo que debe ser nuestro único interés: el bienestar del hombre en todos los niveles.

En este contexto, decidí elaborar este trabajo por diversas razones. Principalmente, me motivó el hecho de haber tenido la oportunidad de colaborar profesionalmente en la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Esto me permitió conocer de cerca y a fondo la ardua y dedicada labor que esta institución realiza en pro de la defensa y exaltación de los Derechos Humanos como valores supremos del hombre, así como la diferencia que su intervención ha representado y representa en la resolución de las peticiones de miles de mexicanos, en los muy diversos aspectos de administración pública y de impartición de justicia de los que la Comisión conoce en nuestro país. De igual forma, a pesar de las críticas que la actuación de la propia Comisión ha suscitado y reconociendo que se han cometido errores tanto en la organización como en el procedimiento, considero de vital importancia que la institución motivo de esta investigación continúe colaborando, junto con todos los sectores de la sociedad, para la construcción de una auténtica democracia, con verdadera justicia e igualdad para todos los mexicanos.

El objetivo de esta tesis es dar un panorama amplio y completo de lo que es la Comisión Nacional de Derechos Humanos exponiendo, primeramente, la fundamentación filosófica de los Derechos Humanos a fin de entender de dónde vienen, lo que son y lo que ellos representan, así como el contexto histórico en el que se ha dado la protección de los mismos a través de la historia en nuestro país hasta llegar a su forma actual. En segundo término, se

han analizado, a modo comparativo, algunos de los Ombudsmen más representativos a nivel internacional, como lo es el caso del Ombudsman sueco, el Defensor del Pueblo español y el Mediador francés, con la finalidad de delimitar las similitudes y diferencias más significativas, así como comprender la posición que guarda la Comisión Nacional de Derechos Humanos frente a ellos; y, finalmente, se exponen la organización y procedimientos actuales en la Comisión, destacando los puntos que a nuestro requieren de una reforma tanto de forma como de fondo y haciendo las propuestas conducentes.

Como se podrá apreciar, este trabajo versa sobre el Sistema No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos en el Estado Mexicano, refiriéndonos específicamente a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y no a los organismos estatales que desempeñan esta labor, ya que consideramos que la actuación y funciones de la primera abarcan el ámbito de los segundos, en un marco más amplio y a nivel federal. Por tanto, conociendo a fondo el mecanismo y desempeño de la Comisión Nacional, podemos conocer el de las Comisiones estatales, con la salvedad de su competencia a nivel local.

Es de resaltar que en México se le ha dado tal importancia a la protección de los Derechos Humanos, que nuestro sistema no jurisdiccional constituye el sistema de Ombudsman más grande del mundo, ya que cuenta con una estructura tanto a nivel federal como local, que le permite atender en forma expedita y estar al alcance de toda la población que requiera de su intervención

CAPITULO I

ANTECEDENTES

1. DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO DE DERECHOS HUMANOS

Al intentar establecer el contenido conceptual de los Derechos Humanos, hemos de reconocer que no existe un concepto unitario de los mismos. "Derechos Humanos" es un término de uso generalizado que remite a una significación de contornos imprecisos, cuya determinación corre el riesgo de quedar condicionada por la opinión que se tenga sobre su origen, fundamento, naturaleza y alcance. Por lo tanto, no resulta fácil la tarea de tratar de delimitar el concepto de Derechos Humanos, principalmente porque son numerosas las doctrinas, tanto filosóficas como históricas, que se han pronunciado al respecto, pero sobre todo porque los Derechos Humanos habitualmente son definidos en función de una opción política o económica.

Según la definición del Diccionario Jurídico Mexicano, Derechos Humanos son un conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente.

En este sentido, José Castán Tobeñas ha definido a los llamados derechos del hombre como "aquellos derechos fundamentales de la persona humana - considerada tanto en su aspecto individual como comunitario. - que corresponden a éste por razón de su propia naturaleza (de esencia, a un mismo tiempo, corpórea, espiritual y social), y que deben ser reconocidos y respetados por todo poder y autoridad y toda norma jurídica positiva, cediendo, no obstante, en su ejercicio ante las exigencias del bien común."¹

¹Castán Tobeñas, José. "Los Derechos del Hombre": Revista General de Legislación y Jurisprudencia; t. LVIII, año CXVII-CXVIII, no.4. abr. 1969. Madrid, España. p.p. 13-14.

Bajo esta misma tendencia se ha dicho que los Derechos Humanos son algo que toda persona posee. No son derechos que el hombre adquiere por realizar determinado trabajo, por representar cierto papel o desempeñar ciertos cargos; le corresponden simplemente porque es un ser humano. Como lo expresó Jacques Maritain, citado por Maurice Cranston, "la persona humana tiene derechos por el hecho de ser una persona, un todo, la dueña de sí misma y de sus actos y la cual, en consecuencia, no es meramente un medio para lograr un fin, sino un fin de por sí, un fin que tiene que ser tratado como tal...En virtud de la ley natural, la persona humana tiene derecho a ser respetada, ella es el sujeto de los derechos, los posee. Estas son las cosas que se le deben a un hombre por el hecho mismo de ser hombre".²

A su vez, el profesor Luis Sánchez Agesta considera a los derechos de la persona como "el núcleo esencial e inviolable de derechos, derivados de la misma naturaleza del hombre, que nadie ni nada debe cohibir y que el Estado debe ayudar, prestando las condiciones necesarias para su realización".³

Los derechos del hombre son aquellos que reconoce el orden jurídico de un país determinado, dándoles normalmente un rango especial, bien sea por las normas que los definen o por los sistemas que se establecen para su salvaguarda.⁴

Los Derechos Humanos constituyen en la actualidad un fenómeno cultural, en cuyo ámbito se integra una gran parte de los elementos aportados por la trayectoria histórica que han recorrido desde su aparición. Lo que hoy significa ese nombre reproduce en buena medida las ideas que le han servido de soporte y conceptualizaciones acumuladas a lo largo de su variada evolución. Por ello, el concepto actual de los Derechos Humanos incluye en mayor o menor medida los diversos significados que ha recibido a través de una larga y enriquecedora transformación, y al mismo tiempo, dicho concepto se ha hecho flexible y abierto.

²Cranston, Maurice. "¿Qué son los Derechos Humanos?"; en Facetas. .no. 66, 1984. Washington, DC. EUA. p.58.

³Castán Tobeñas, José; op. cit., p. 76.

⁴Ibidem.. p.p. 77

Al hablar de "Derechos Humanos" nos encontramos ante una realidad dinámica, cuyos contornos precisos sólo pueden quedar definidos por el cúmulo de facultades que se reconocen como exigencias inherentes a la dignidad del hombre; como derechos que deberán ser proclamados y garantizados por los ordenamientos jurídicos positivos. Es importante mencionar que la base para el reconocimiento y salvaguarda de los Derechos Humanos ha sido siempre la dignidad del hombre; su especial posición en el universo como ser racional le confiere ser sujeto de derechos y deberes ineludibles. Esta dignidad es una cualidad intrínseca del hombre y brota de su naturaleza viva, como ente moral y espiritual, sean cuales fueren sus condiciones étnicas, geográficas, económicas o políticas, y por ello es anterior y superior a cualquier legislación positiva.

El vocablo Derechos Humanos lleva consigo una redundancia. Todos los derechos son humanos. Sin embargo, se le ha empleado desde hace algún tiempo y hasta el presente en un sentido específico con relación a determinados derechos, diferenciados de los demás, y que son humanos por antonomasia. Acorde con diferentes épocas han sido diversos los derechos aludidos y también sus denominaciones. Dentro de las diversas formas en que se ha hecho referencia a los Derechos Humanos a través del tiempo, destacan las siguientes:

a) Derechos Naturales. Esta expresión no es desacertada ya que los derechos de los que se trata encuentran su fundamento en la naturaleza humana.

b) Derechos innatos u originales. Calificativos que se usaron para contraponerlos a los derechos adquiridos o derivativos, queriendo significar que los primeros nacen con el hombre, sin requerir ninguna otra condición, mientras que los segundos, para existir concretamente, necesitan de un hecho positivo.

c) Derechos individuales. Son las facultades y libertades esenciales e inalienables del hombre, individualmente considerado. Esta expresión fue utilizada con frecuencia en épocas en las que la filosofía y las ideologías políticas estaban impregnadas de individualismo. Tiene un sentido más

limitado que el de los antiguos derechos naturales y de los hoy llamados Derechos Humanos. Como el hombre es un ser social por naturaleza, todos los derechos, en realidad, son sociales e individuales.

d) Derechos del hombre y del ciudadano. Son aquellas prerrogativas reconocidas exclusivamente a los ciudadanos, que facultan y aseguran su participación en la dirección de los asuntos públicos, incluido el derecho a votar y ser votado. En la actualidad se les conoce más comúnmente como "derechos políticos". Estos derechos son aquellos que en esencia, según Kelsen, conceden a su titular una participación en la formación de la voluntad social. En otros términos, estos derechos permiten la participación de los individuos, a quienes se ha conferido la ciudadanía, en la estructuración política de la comunidad social de la que son miembros y en el establecimiento de las reglas necesarias al mantenimiento del orden social.

Tales derechos se distinguen de los derechos civiles o individuales porque, a diferencia de éstos que permiten al ser humano disfrutar de una cierta esfera de libertad y autonomía, aquellos facultan al individuo, en su calidad de ciudadano, a participar en la conducción de los asuntos públicos de la comunidad. Se trata, pues, de derechos políticos por excelencia dado que constituyen los elementos justificativos de la legitimidad y la legalidad del poder a ejercer sobre la comunidad erigida en Estado.

Esta nomenclatura tiene un significado histórico e individualista, correspondiente a una época en la que se estimaban en peligro y necesitados de defensa los derechos del hombre, considerado éste individualmente y como ciudadano, frente al poder del Estado.

e) Derechos fundamentales o derechos esenciales del hombre. Los Derechos Humanos, considerados en su significación más propia son, a la vez, fundamentales por cuantos sirven de base a otros más particulares y están íntimamente relacionados con la idea de dignidad humana. Son esenciales en cuanto son derechos permanentes e invariables inherentes al hombre.

f) Derechos subjetivos. José Castán Tobeñas, quien considera los derechos subjetivos como expresión de atributos de la personalidad, nos dice que "podrían dividirse en derechos fundamentales de la persona, derechos

estatutarios y derechos subjetivos en sentido técnico-jurídico".⁵ Los derechos estatutarios son para él aquellos en que el sujeto se halla en relaciones de comunidad y de organización. Los derechos subjetivos, propiamente dichos, son aquellos otros en que el sujeto se encuentra en relaciones de coordinación y en que predomina el sentido de libertad sobre el de función. Así, los derechos esenciales o fundamentales de la persona son una subespecie de los derechos subjetivos, cuando menos en el sentido amplio de éstos últimos.

g) Derechos de la personalidad. Los llamados derechos de la personalidad, que también se denominan derechos sobre la propia persona, individuales o personalísimos, constituyen un tipo singular de facultades reconocidas a las personas físicas para el aprovechamiento legal de diversos bienes derivados de su propia naturaleza somática, de sus cualidades espirituales y en general de las proyecciones integrantes de su categoría humana.

De lo anteriormente expuesto, se reconoce que el término Derechos Humanos es en extremo complejo y polivalente. Esa complejidad queda reflejada en la cambiante e inestable terminología con que han sido designados a través de su larga evolución. En su proceso de desarrollo, los Derechos Humanos han sido relacionados con diferentes fundamentos de legitimación y han recibido fuerza, contenido y alcance variables.

⁵ Carrillo Flores, Antonio. "La Constitución, La Suprema Corte y los Derechos Humanos", México, Ed. Porrúa, 1981, p. 186

2.- LA FUNDAMENTACIÓN FILOSÓFICA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Es importante destacar que para una determinación conceptual de los Derechos Humanos, se requiere de un previo análisis de su fundamento, ya que la indagación sobre la fundamentación de los derechos del hombre se refiere al problema de buscar una justificación racional a dichos derechos. En la historia de los Derechos Humanos, se han presentado varios tipos de justificaciones, las cuales pueden ser agrupadas en tres: fundamentación iusnaturalista, fundamentación positivista y fundamentación axiológica.

La fundamentación de mayor tradición histórica es la iusnaturalista y deriva directamente de la creencia en el derecho natural. Es, por tanto, la defensa del iusnaturalismo. Como ha escrito Norberto Bobbio, citado en la obra de Eusebio Fernández, el iusnaturalismo "es aquella corriente que admite la distinción entre derecho natural y derecho positivo y sostiene la supremacía del primero sobre el segundo".⁶ Todas las fundamentaciones iusnaturalistas de los Derechos Humanos se caracterizan básicamente por estos dos rasgos: la distinción entre derecho natural y derecho positivo y la superioridad del primero sobre el segundo.

De acuerdo con el maestro Carlos R. Terrazas, el derecho natural consiste en un ordenamiento universal derivado de la propia naturaleza humana. De ahí devienen derechos naturales, es decir, la fundamentación de esos derechos se encuentra en el derecho natural, no en el derecho positivo. Esos derechos naturales son anteriores y superiores al derecho positivo y, por tanto, inalienables.⁷

El propio maestro Terrazas sostiene que las mismas críticas que se han hecho al concepto de derecho natural, son aplicables también al concepto de Derechos Humanos entendidos como derechos naturales. En primer lugar, y

⁶Fernández, Eusebio. "El problema del fundamento de los Derechos Humanos". en Anuario de Derechos Humanos, no. 1. ene., 1981. Madrid, España. Universidad Computense. Facultad de Derecho. p. 80.

⁷Terrazas R., Carlos. "Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México". 1a. edición; Editorial Porrúa; México. 1991. p. 16

por lo que respecta al sustantivo "derechos" en la expresión "derechos naturales", hay que tener en cuenta que éstos solamente pueden ser considerados auténticos derechos en el sentido técnico-jurídico del término cuando se encuentran reconocidos en una norma jurídica de derecho positivo; mientras esto no ocurra sólo nos encontramos ante valores, intereses, objetivos y deseos humanos necesarios, importantes o fundamentales.⁸

Cuando los partidarios de la fundamentación iusnaturalista nos hablan de derechos naturales anteriores y superiores al derecho positivo, lo hacen considerando a aquéllos como exigencias éticas o principios jurídicos suprapositivos que son anteriores al derecho positivo e, incluso, superiores desde el punto de vista ético o moral, pero en ningún caso esta superioridad es jurídica puesto que es inadecuado pensar que el derecho natural sea el derecho en el mismo plano que el derecho positivo y menos aún que lo sea en un plano superior a éste.

Así mismo, habría que considerar que el sustantivo "derechos expresa la idea de que los Derechos Humanos se encuentran entre las exigencias éticas y los derechos positivos, pero también la necesidad y pretensión de que para su auténtica realización los Derechos Humanos deben estar incorporados en el sistema jurídico, es decir, que "a cada Derecho Humano como derecho moral le corresponda paralelamente un derecho en el sentido estrictamente jurídico del término".⁹

Sin embargo, la fundamentación iusnaturalista no se limita a la simple defensa de la existencia de los Derechos Humanos como derechos naturales, independientemente de su incorporación al derecho positivo, sino que al mismo tiempo que insiste en su especial importancia e inalienabilidad propugna la exigencia de su reconocimiento, protección y garantías jurídicas plenas.

Por otra parte, algunos escritores definen los Derechos Humanos sin apoyo en la fundamentación iusnaturalista. En un sentido positivista, los Derechos Humanos son los reconocidos como tales por medio de un determinado

⁸Terrazas R., Carlos. Op. Cit. P. 17.

⁹Ibidem p. 20

ordenamiento jurídico. Del Vecchio, citado por Castán Tobeñas, señala que "la declaración de los derechos fundamentales en ningún caso puede ser considerada con separación de toda la constitución jurídica del Estado. Su real eficacia depende de la correspondencia y complemento que encuentre no sólo en las leyes de orden público, sino también en las civiles".¹⁰

No obstante, en la doctrina política se da a los derechos del hombre un ámbito legal más limitado. Los Derechos Humanos son los constitucionalmente enunciados como tales, aunque puedan no tener cabal desarrollo en el ordenamiento legislativo ordinario. Se llaman Derechos Humanos a los regulados como tales en las constituciones políticas de los estados y, en el plano internacional, por los organismos internacionales, especialmente la Organización de las Naciones Unidas.

Norberto Bobbio dice que no puede existir un fundamento absoluto de concepciones y derechos que son históricamente relativos, que se trata más propiamente de un problema jurídico y político. Para Bobbio, no se trata de saber cuáles y cuántos son los Derechos Humanos, ni cuál es su naturaleza y fundamento, o si son derechos naturales o históricos, absolutos o relativos, sino cuál es el modo más seguro para garantizarlos y para impedir que, a pesar de las declaraciones solemnes existentes, sean violados continuamente.¹¹

Sin embargo, de tal afirmación sigue surgiendo la pregunta ¿por qué las comunidades quieren que existan Derechos Humanos en el derecho positivo? Bidart Campos señala: "Seguramente porque los valoramos como importantes, y si así lo creemos, ha de haber un sustento que los arraigue y les confiera dicha trascendencia. No riñe, entonces, con la imperiosa urgencia de darles efectividad y vigencia, ésta búsqueda de fundamentación".¹²

Han sido varias las respuestas derivadas de la necesidad de buscar una justificación racional de los Derechos Humanos, pero siguiendo a Eusebio

¹⁰Terrazas R., Carlos.p. 77

¹¹Bobbio, Norberto. "Presente y porvenir de los Derechos Humanos": Anuario de Derechos Humanos. núm. 1. Madrid, Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Computense. 1982. p.9.

¹²Bidart Campos. Germán J., "Teoría General de los Derechos Humanos": Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto de Investigaciones Jurídicas. serie G, Estudios Doctrinales. núm. 120; México, 1987. p. 97.

Fernández, pueden reducirse a tres corrientes fundamentales: 1ª) La fundamentación iusnaturalista, que consiste en la consideración de los Derechos Humanos como derechos naturales; 2ª) La fundamentación histórica positiva, que considera los Derechos Humanos como pretensiones históricamente logradas por la voluntad colectiva y consolidadas en normas positivas de rango prioritario; 3ª) La fundamentación ética, que considera los Derechos Humanos como derechos morales y que se presenta como una postura superadora de las dos anteriores, las cuales aparecen por el contrario, irreductiblemente enfrentadas entre sí.¹³

Sobre la fundamentación iusnaturalista, Gregorio Robles Morchon considera que "el concepto de Derechos Humanos es un concepto político y no técnico, y no puede ser otra cosa. Como tal concepto político está en función de la lucha política: sirve - o puede servir - para intentar transformar la realidad o para intentar conservarla, pero no para describirla y conocerla. Por ello, habiendo fracasado las bases epistemológicas sobre las que el pensamiento iusnaturalista se apoya, la teoría de los Derechos Humanos carece, asimismo, de una consistente base gnoseológica".¹⁴

Desde otro punto de partida, Pérez Luño expone tres tipos básicos de teorías con sus respectivas variantes: 1ª) La fundamentación objetiva, que engloba aquel conjunto de posturas doctrinales que afirman la existencia de un orden de valores, reglas o principios que poseen validez objetiva, absoluta y universal, con independencia de la experiencia de los individuos o de su conciencia valorativa; 2ª) La fundamentación subjetiva, que agrupa a aquellas posturas que reivindican la autonomía humana como fuente de todos los valores, es decir, la autoconciencia racional de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas; y 3ª) La fundamentación intersubjetiva, que se presenta como alternativa a las dos anteriores y que entraña así, frente al objetivismo, una revalorización del papel del sujeto humano en el proceso de identificación y de justificación racional de los valores ético-jurídicos y,

¹³Fernández, Eusebio: Op. Cit. p.78.

¹⁴"Análisis crítico de los supuestos teóricos y del valor político de los Derechos Humanos"; en RIFD. julio-septiembre. p480 y ss.

frente al subjetivismo, la postulación de la posibilidad de una objetividad intersubjetiva de tales valores.¹⁵

Los Derechos Humanos se muestran así como productos o creaciones plenamente histórico-culturales. Esto quiere decir que son realidades artificiales o instrumentales en el sentido de que han sido expresamente formulados o contruidos por los propios hombres para resolver unas determinadas necesidades vitales sobrevenidas por razón del contexto histórico de su existencia social.

Benito de Castro Cid señala que: "La doctrina predominante en la actualidad sobre los Derechos Humanos parece conducir inexorablemente a un tipo de fundamentación racional en la que se asuman como punto de partida, al menos, estos tres axiomas: la afirmación de que el hombre-persona es el valor límite de la organización social; el reconocimiento de que la racionalidad-libertad es el valor constitutivo y el rasgo diferencial del hombre en cuanto tal; y la aceptación de que todos los hombres son básica o esencialmente iguales en cuanto a la tenencia y disfrute de la dignidad, la racionalidad y la libertad. Estos axiomas actúan como principios reguladores primarios y, en consecuencia, no son susceptibles de comprobación crítica".¹⁶

A pesar de las posturas realistas muy reconocidas que restan importancia al fundamento de los Derechos Humanos, basta cotejar la disparidad que ofrecen los presupuestos filosóficos e ideológicos que subyacen al estatuto de los derechos fundamentales en los diversos sistemas políticos: la constante violación a los mismos y la precaria conciencia de su exigibilidad para seguir argumentando sobre su fundamentación. "Porque a pesar de la gran cantidad de literatura jurídica y filosófica escrita sobre los Derechos Humanos, y de los múltiples y varios documentos que acerca de ellos han sido expedidos por los organismos internacionales, dichos derechos siguen siendo desconocidos y violados por la gran mayoría de los Estados contemporáneos. Parece ser un signo fatal y lamentable de la época en que vivimos el de la falta de congruencia entre lo que se piensa y se declara, y lo que en realidad se hace. Es la expresión de esa vida inauténtica que como mal de nuestra época han

¹⁵Pérez Luño, Antonio E. "Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución": Ed. Tecnos, Madrid, 1986: p. 122.

¹⁶Castro Cid, Benito de "La Fundamentación de los Derechos Humanos", Reflexiones incidentales. España, Ed. Debate, 1989. p 137 y ss.

denunciado grandes pensadores, no sólo de la pasada centuria -Kiergaard, Marx Nietzsche-, sino de la actual: Jaspers y Heidegger, entre otros..."¹⁷

Así pues, es imprescindible dar a estos derechos una base filosófica y ética, ligándolos indisolublemente a la noción de persona".¹⁸

Es necesario señalar los precedentes iusnaturalistas del moderno concepto de los Derechos Humanos, y la influencia del Derecho natural racionalista en la historia de los mismos, así como el modelo de justificación iusnaturalista.

La justificación iusnaturalista de los Derechos Humanos es la de mayor tradición histórica. Se basa en el reconocimiento del Derecho natural, entendiéndose por tal un ordenamiento universal deducido de la propia naturaleza humana. Este derecho se caracteriza por ser previo y superior respecto del Derecho positivo y estar inserto en las cosas, en la naturaleza, en el hombre. Partiendo de su existencia se llega casi "naturalmente" al reconocimiento de ciertos derechos inherentes a la persona, inviolables e inalienables precisamente por su anterioridad al derecho positivo.

Los derechos naturales son los que el hombre descubre como suyos sin que le sean atribuidos por el legislador y que participan al propio tiempo de un carácter jurídico y de un carácter moral.

Se puede decir que ser persona humana es la condición necesaria y suficiente para ser titular de esos derechos. Existen derechos fundamentales que el hombre posee por el hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad; derechos que le son inherentes, y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser por ésta consagrados y garantizados.

Muchas de las teorías iusnaturalistas griegas, romanas y medievales aportaron elementos que sirvieron de precedentes del concepto moderno de Derechos Humanos.

La filosofía griega, aun cuando a partir de la escuela socrática dirigió su estudio hacia el hombre, lo hizo en cierto modo de manera externa, proyectándolo hacia el Cosmos. "El yo se halla, para los griegos, en íntima y

¹⁷González Uribe, Héctor. Fundamentación Filosófica de los Derechos Humanos en "Revista Mexicana de Justicia", no. 1, vol. IV. Procuraduría General de la República, México, 1986, p. 17.

¹⁸Castán Tobeñas, José. op. cit.p. 44.

viva conexión con la totalidad del mundo circundante, con la naturaleza y la sociedad humana, y no separado y aislado. Aristóteles designa al hombre como un animal político, identificando así el ser del hombre con la ciudadanía, la pertenencia del Estado".

Encontramos algún antecedente de la concepción del hombre con significación espiritual, ético-jurídica, en el concepto romano de la *humanitas*, forjado por la filosofía estoica, precursora de la concepción cristiana de la persona humana; el acercamiento a la persona como valor esencial, como concepto fundamental en el ámbito filosófico-jurídico, hay que buscarlo en el Cristianismo; esta corriente filosófica afirmó el valor del individuo como ser de fines absolutos; exaltó, desde sus primeros momentos, el sentimiento de la dignidad de la persona humana y ha proclamado, y proclama enérgicamente hoy, la necesidad de que la sociedad esté organizada en forma tal que permita a la persona desenvolverse íntegramente, realizar su perfección y afirmar su personalidad, sin perjuicio del bien común y, de hecho, tomando conciencia y cooperando a él.¹⁹

El profesor Felice Battaglia expresa al respecto: "Aquí reside realmente el germen de la historia moderna en cuanto tiene por centro al hombre, que se convertirá en ciudadano sin dejar de ser hombre, y en trabajador sin dejar de ser hombre y ciudadano, poseyendo esenciales y fundamentales derechos que ningún poder público pretenderá ignorar, sino que, por el contrario, el ente público, en cuanto legítimo, deberá reconocer y tutelar."²⁰

Los orígenes del reconocimiento de los Derechos Humanos se enlazan las teorías de los derechos naturales o innatos, insertos en la propia existencia del hombre. Si bien es cierto que los derechos naturales se expresaron y actuaron en primer término como derechos estamentales, derechos propios de los estamentos o grupos según los cuales se estructuraba la sociedad feudal y, dependiendo de una concepción divina, pretendían preservar un espacio mínimo de autorealización humana.

La Edad Media no desconocía que todos los hombres, más allá de su status social y político, participan de un orden ético-natural cuyos principios de base, procedentes del estoicismo antiguo y del cristianismo, son la unidad del

¹⁹Castán Tobeñas, José. Op. Cit. p.46.

²⁰Battaglia, Felice. Op. Cit. p. 181.

género humano, la dignidad de la persona humana, hecha a "imagen y semejanza de Dios", la igualdad esencial de los hombres. Así, Santo Tomás de Aquino y su escuela reconocieron a los infieles un derecho natural de dominio público y privado, que les ponía teóricamente a salvo de un supuesto derecho natural de conquista por parte de los cristianos, fundado en la infidelidad que muchos defendían.

Pero fue durante los siglos XVI y XVII cuando diversos teólogos y juristas de la escuela española afirmaron la existencia de unos derechos esenciales, fundados en el derecho natural, que correspondían a todos los hombres por el hecho de serlo. Debemos citar, entre otros, a Francisco Suárez con su conocida distinción entre el derecho como norma y el derecho como poder moral (*ius utile*) que avanzaba el concepto de derecho natural subjetivo; a Vázquez de Menchaca que reivindicó la existencia de los derechos naturales individuales; a Francisco de Vittoria y Bartolomé de las Casas, que el marco de la España y la América del descubrimiento supieron defender la idea de la igualdad esencial de todos los hombres. Todos ellos contribuyeron a adoptar el *iusnaturalismo* escolástico medieval a los problemas de la modernidad y a preparar el momento en que habría de aparecer el concepto de Derechos Humanos entendidos como derechos naturales.

El Renacimiento y los siglos subsecuentes exaltaron, filosófica y teóricamente, los Derechos Humanos, sin desprenderlos de su consideración de derechos naturales, pero dándoles una configuración muy distinta de la que tradicionalmente venían teniendo. Abandonó la base teológica que había caracterizado a las teorías *iusnaturalistas* medievales y se volvió racionalista. Se produce el paso del derecho natural objetivo o derecho como norma al derecho natural subjetivo o derecho como facultad inherente al sujeto que le hace apto para hacer o poseer algo justamente. "...Gira en torno a un sentido de la persona individual como fuerza independiente, emancipada de la colectividad. En definitiva, la visión del problema del hombre y de sus derechos se convierte en unilateral y combativa. Los que llegan a titularse derechos del hombre y del ciudadano son derechos frente al poder, fundados en una antítesis y una lucha entre el Estado y el individuo. Mientras que los derechos naturales o innatos eran derechos anteriores al Estado, los de esta

nueva época son derechos contra el Estado".²¹ Grocio, iniciador de la llamada escuela de derecho natural, anunció ya esa transformación. Sus seguidores y los de Hobbes desarrollaron el derecho natural racionalista y subjetivista, que cuando se unió al individualismo dio como resultado una concepción también diferente de los derechos del hombre. Estos pasaron de ser considerados individuales-sociales e innatos y anteriores al Estado a estrictamente individuales e incompatibles con los derechos del Estado.

Para algunos autores se produjo una ruptura entre el iusnaturalismo racionalista y las teorías iusnaturalistas anteriores. Para otros, esa imagen es simplista y el cambio no puede considerarse sustancial. Lo cierto es que las diferencias por lo menos son importantes, porque en el paso de una concepción del derecho natural a otra se encuentra el concepto de derechos humanos como derechos naturales subjetivos. En cualquier caso, el influjo del iusnaturalismo racionalista es evidente.

Como ha apuntado Eusebio Fernández, la influencia del derecho natural racionalista en la historia de los Derechos Humanos aparece en una serie de juristas y filósofos de los siglos XVII y XVIII, como Grocio, Pufendorf, Spinoza, Hobbes, Locke, Rousseau, Wolff o Kant. En todos ellos, lo que en la terminología contemporánea llamamos Derechos Humanos, se expresa como derechos naturales, cuya fuente se encuentra en el derecho natural.

Durante casi todo el siglo XIX imperaron las teorías positivistas, lo cual marca un paréntesis en la consideración filosófica de los Derechos Humanos. Rechazado el derecho natural, estos derechos quedaron desprovistos de toda base racional y fija. Los antiguos derechos naturales del individuo eran incompatibles con la soberanía y los derechos del Estado. George Jellinek, para admitirlos, tuvo que utilizar la tesis de autolimitación por el propio Estado de sus potestades, y aún así estos derechos públicos, más que derechos del hombre o de la persona, eran derechos del individuo como miembro del Estado.²²

A finales del siglo XIX y sobre todo en el siglo XX, se presenta una fuerte decadencia de la filosofía empirista y formalista que había imperado durante

²¹Castán Tobeñas, José. *Op. cit.* p. 50.

²²*Ibidem.* p. 52.

casi todo aquel siglo, y un movimiento espiritualista y ético que, en los dominios del Derecho, se tradujo en una restauración del iusnaturalismo tradicional, aunque adaptado a las exigencias del pensamiento contemporáneo y con una tendencia fuertemente restrictiva en cuanto al ámbito y contenido del derecho natural.²³

Cabe hacer mención que el iusnaturalismo que resurge no es exactamente el clásico, sino uno llamado atenuado, difuso o débil. Se reelaboraron algunos conceptos como el de naturaleza humana que se traduce en el de la dignidad de la persona humana. Pero lo más importante es que muchos representantes de esta fundamentación iusnaturalista no defienden la universalidad, permanencia e inmutabilidad del derecho natural, sino su historicidad. se trata de un iusnaturalismo con sentido histórico y moldeable por las diferentes situaciones y necesidades del hombre en cada momento de la historia e incluso en un mismo momento. Posibilita, desde un enfoque iusnaturalista, el reconocimiento de que en el Estado social de nuestros días derechos sociales hayan pasado a ser considerados indispensables para el desarrollo de la persona humana.²⁴

Castro Cid, refiriéndose al retorno de los fundamentos objetivos de los Derechos Humanos, señala que "éstos parecen encontrar sus viejas raíces y su apoyo en la naturaleza del hombre, si bien ahora bajo la más elaborada formulación de la dignidad de la persona humana".²⁵

Ahora bien, a continuación expondremos la corriente en la cual encuentra su mayor oposición la fundamentación iusnaturalista de los Derechos Humanos: la fundamentación positivista. La mayoría de los juristas del siglo XIX rechazaron la idea de derecho natural, entre otras razones, por entender que el ser metapositivo o anterior a la ley dificultaba la construcción de una ciencia del Derecho. Llegaron a la conclusión de que esa ciencia solo sería posible si reducían el objeto del Derecho a los ordenamientos jurídicos positivos. La positividad a la que se referían era la de las normas elaboradas por el legislador estatal, incluso prescindiendo del hecho <positivo> de su efectiva observación por parte de los miembros de la sociedad.

²³Castán Toboñas. José. Op. Cit. p.54.

²⁴Durán Lalaguna. Paloma. "Manual de Derechos Humanos": Comares Editorial; 1ª edición: Granada España. 1993; p. 71

²⁵Castro Cid. Benito de: "El Reconocimiento de los Derechos Humanos"; Ed. Tecnos, Madrid. 1982. p. 27.

Este interés por la validez formal de las normas llegó a diferenciar al positivismo jurídico del positivismo filosófico (del que era consecuencia) que siguió preocupado por los fenómenos sociales y los datos históricos; coinciden en prescindir de los valores del Derecho, de su perspectiva ética o axiológica, situándose en el frente opuesto al iusnaturalismo.

Aunque el positivismo jurídico formalista mantuvo su prestigio en ciertos ámbitos, hacia fines del siglo XIX empezó a reaccionarse contra él desde muy distintas posiciones. Lo cierto es que había tenido su apogeo en una época de relativa estabilidad económica y social, por lo que estudiar el Derecho como si de un fenómeno inmutable de la naturaleza se tratase no había resultado tan difícil. La revolución industrial hizo surgir, en los países más avanzados, nuevas relaciones económicas, sociales y jurídicas. Irrumpieron las doctrinas y movimientos socialistas, es decir, la historia se movió a pasos agigantados y el Derecho se tuvo que adaptar a los cambios.

El sentido antihistórico (que tampoco compartieron todos los juristas positivistas) fue perdiéndose y permaneció la idea de que el derecho es creado por la voluntad del legislador, por tanto del gobernante, con independencia de su contenido.

Esta concepción positivista del derecho en general es la que la justificación de los Derechos Humanos traslada a esta materia. Los Derechos Humanos son creados por el Estado, son decididos por el poder, siendo condición necesaria y suficiente su elaboración por los órganos competentes, según el procedimiento adecuado, etc. En el contexto positivista la batalla validez formal versus validez material es ganada claramente por la primera.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el ambiente doctrinal era favorable a la reconsideración de los Derechos Humanos, con vistas a un orden social y jurídico más elevado y efectivo. "Este tema y problema de los derechos del hombre había de ser planteado tanto, o más, que en el terreno político, en el filosófico. Y así, la filosofía del derecho ha podido ofrecer a los Derechos Humanos sus soportes morales, a través de un fuerte movimiento de superación del positivismo jurídico, en el que ocupan un lugar muy destacado la restauración del iusnaturalismo clásico y la exaltación de los valores de la

persona humana patrocinada por las direcciones actuales del humanismo y el personalismo jurídico".²⁶

Castro Cid, refiriéndose al retorno de los fundamentos objetivos de los Derechos Humanos, señala que éstos "parecen encontrar sus viejas raíces y su apoyo en la naturaleza del hombre, si bien ahora bajo la más elaborada formulación de la dignidad de la persona humana".²⁷ Para dicho autor, más que de una restauración del iusnaturalismo clásico, ha de hablarse del renacimiento de un iusnaturalismo difuso, auspiciado por los horrores de la guerra.

Es entonces cuando la proclamación de los Derechos Humanos, asumidos por la ONU y otras organizaciones regionales de diferentes Estados, adquiere una dimensión supranacional y "es, en consecuencia, el momento en que las declaraciones de derechos, no pudiendo legitimarse ya por referencia al sistema de valores predominantes en un país, exigen una plataforma valorativa que resulte aceptable para una serie de pueblos y regímenes políticos estructurados en torno a principios filosóficos, políticos, religiosos, económicos y culturales bastante dispares".²⁸

En síntesis, para la justificación positivista o legalista, los Derechos Humanos son derechos cuya existencia depende de que el Estado los reconozca en un momento dado, es decir, su origen jurídico está en una norma jurídico-positiva. Como señala Paloma Durán y Lalaguna, "el reconocimiento de los Derechos Humanos en este contexto depende de las circunstancias o de las necesidades sociales de cada momento".²⁹

Una tercera corriente que justifica la fundamentación de los Derechos Humanos es la ética, la cual parte de la afirmación de que el origen y fundamento de tales derechos es previo a lo jurídico. La función del derecho positivo no es crear Derechos Humanos sino reconocerlos, convertirlos en normas jurídicas y garantizarlos jurídicamente.

En palabras de Eusebio Fernández, la fundamentación ética o axiológica sostiene que el fundamento de los Derechos Humanos no puede ser más que

²⁶Castro Cid, Benito de. Op. Cit. p.28.

²⁷Ibidem. p.54

²⁸Loc. Cit.

²⁹Durán Lalaguna Paloma. Op. Cit. p. 74.

un fundamento ético, axiológico o valorativo, en torno a exigencias que consideramos imprescindibles como condiciones inexcusables de una vida digna, es decir, derivadas de la idea de dignidad humana.

Los Derechos Humanos son considerados por el mismo autor, derechos morales en el sentido de derechos que el hombre tiene por el simple hecho de ser hombre. Derechos que se le reconocen sin considerar su posición social, su nivel intelectual o las circunstancias económicas, políticas, sociales o culturales de la sociedad en la que viva. Por lo tanto, derechos que todos los hombres tienen de igual forma por ser esencialmente iguales.

Se puede hablar entonces de derechos humanos universales pero considerándolos en un momento concreto de la historia, y no invariables o absolutos en el sentido que les dieron los iusnaturalistas racionalistas de los siglos XVII y XVIII al considerar que derivaban directamente de la naturaleza humana.

Y no se trata de entender los Derechos Humanos o morales solamente como exigencias éticas o valores, sino también como derechos jurídico-positivos. En este sentido, Eusebio Fernández ha señalado que "con el término 'derechos morales' pretendo describir la síntesis entre los Derechos Humanos entendidos como exigencias éticas o valores y los Derechos Humanos entendidos paralelamente como derechos".³⁰

En la medida en que esas exigencias éticas no se hallen reconocidas en el ordenamiento jurídico no existirán como Derechos Humanos más que de una manera incompleta. Pero esa existencia parcial o débil es suficiente para defender su incorporación al ordenamiento jurídico positivo y para calificar de injusto un sistema que no haya realizado ese paso de lo ético a lo jurídico (o lo haya realizado imperfectamente su a pesar de haberse producido el reconocimiento, la protección o garantía efectivas son insuficientes).

Como podemos apreciar, es clara la intención de superar la tradicional polémica entre iusnaturalismo y positivismo de los defensores de esta fundamentación. Sin embargo, esta teoría de los "derechos morales" presenta una variedad de problemas conceptuales que a continuación abordaremos.

³⁰Fernández, Eusebio. Op. Cit. p. 83.

En primer lugar, la utilización del término "derechos" en la expresión "derechos morales" es considerada inadecuada desde posturas positivistas dado que desde éstas sólo se consideran verdaderos derechos los derechos positivos, y aunque se acepte la existencia previa de exigencias jurídicas, la superioridad de éstas nunca podrá ser una superioridad jurídica. Sin embargo, tanto los iuspositivistas como los defensores de la justificación ética de los Derechos Humanos han hecho la misma crítica respecto al empleo del sustantivo "derechos" en la expresión "derechos naturales". Si éstos se consideran por el derecho natural principios jurídicos suprapositivos que han de informar el derecho positivo, ¿dónde está la diferencia entre las expresiones "derechos morales" y "derechos naturales"?

Otra crítica tradicionalmente dirigida hacia el iusnaturalismo como es la dificultad de averiguar cómo es la naturaleza humana - para de ella derivar los derechos humanos -, podría también ser hecha a la fundamentación ética porque al calificar a los Derechos Humanos de derechos morales obliga a averiguar previamente a qué moral se refiere. Como dice A. Squella, "¿Se trata de la moral individual, de la llamada moral social o de la moral derivada de algún sistema religioso? ¿De la moral social predominante o de la algún grupo que pugna por hacer prevalecer en la sociedad un determinado punto de vista ético en contra de las opiniones dominantes?"

En nuestra opinión, las coincidencias entre las dos posturas son prácticamente totales, ya que ambas pretenden, en último término, subrayar que la existencia de los Derechos Humanos no se puede atribuir a ningún ordenamiento jurídico, con el fin de resaltar el carácter universal de esos derechos (universal en un momento histórico concreto y no universal como intemporal o absoluto) como fundados en las exigencias morales de dignidad, libertad e igualdad de la persona humana.

Nos hemos referido a la importancia del fundamento de los Derechos Humanos tanto cuanto este término hace referencia a su origen jurídico como cuando designa el conjunto de valores protegidos por los derechos fundamentales, es decir, la realidad amparada por los mismos. Ahora veremos la acepción que se refiere a los valores del hombre protegidos por los Derechos Humanos.

Cada día se está haciendo más evidente la necesidad de ahondar en esta parte de la justificación racional de los Derechos Humanos como medio para conseguir la efectividad de los mismos. Discutir acerca del momento en el que nacen tiene consecuencias importantes para su definición, determinación y defensa. Pero aún mayor alcance tendrá descubrir qué es lo que protegen tales derechos.

La realidad previa de la que parte el derecho en materia de Derechos Humanos es la persona humana, concretamente su dignidad, esto es, el valor que tiene todo hombre por el hecho de serlo. Algunos autores diferencian entre los aspectos objetivo y subjetivo de la dignidad. En sentido objetivo es el respeto que se le debe a la persona en razón de su ser y de su obrar. En su aspecto subjetivo es la cualidad que se predica absolutamente de todos los hombres o relativamente de un hombre en concreto. Al margen de estas definiciones, la dignidad como experiencia íntima es un hecho que no necesita prueba, porque cada persona, y en cualquier tiempo y situación, tiene conciencia de su dignidad humana.

De esta dignidad humana se derivan una serie de valores que a su vez son fundamento de los Derechos Humanos. Estos valores son la libertad y la igualdad, aunque en la doctrina no existe unanimidad ya que algunos autores consideran a la propia dignidad humana como valor; otros añaden el valor seguridad-autonomía.

Esos valores representan lo que en el hombre hay de permanente aunque sus manifestaciones hayan de ser históricas. Dice E. Pérez Luño que "tales valores, aunque entrañan exigencias constantes y permanentes, por ser intrínsecas a la propia personalidad humana, precisan especificarse en los sucesivos avatares de la historia". Precisamente esas especificaciones de los valores son los derechos fundamentales.

Hay un primer grupo de derechos tan básicos que pueden considerarse directamente derivados de la dignidad humana. Se puede decir que son los que tutelan la integridad física y moral y que sin ellos difícilmente pueden tener sentido el resto de los derechos. Son, principalmente, el derecho a la vida y a la integridad física, a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Son consecuencia tan inmediata de la dignidad humana y exigencias tan imprescindibles para el desarrollo de la vida humana, que el hecho de que

su reconocimiento pueda fallar en algunas épocas o lugares no desdice su carácter de absolutos.

Los derechos derivados de los valores libertad e igualdad son más fácilmente delimitables por las circunstancias históricas, sociales y económicas. El valor libertad se proyecta sobre un segundo grupo de derechos de los que Benito de Castro da una definición amplia pero muy exacta: son "aquellos que reconocen la libre actuación del hombre".³¹ Son por antonomasia los derechos de participación cívica y política y los derechos de seguridad como las garantías procesales, el derecho a la legalidad de las penas, etc.

Los derechos cívico-políticos reconocen la participación del hombre como ciudadano en el ámbito social. Estos derechos comprenden, entre muchos otros, el derecho de expresión, de reunión, de asociación y sindicación; de libre residencia y de libre circulación, de inviolabilidad del domicilio, de la correspondencia, etc.; derechos a contraer libre matrimonio y fundar una familia, derecho a votar y ser elegido, derecho al acceso a las funciones públicas, de petición, a ser reconocido como persona jurídica, etc.

Un tercer grupo de Derechos Humanos está formado por los que tienen su fundamento en el valor igualdad. Son principalmente los derechos económicos, sociales y culturales. Entre ellos se encuentran el derecho al trabajo, a la seguridad social, a una remuneración justa, a la salud, a la educación y a la cultura. Al respecto, ampliaremos más adelante.

Como señala Eusebio Fernández, hay que dar por supuestas las ideas de igualdad moral, jurídica y política, por estar ya incluidas en los derechos personales y cívico-políticos y considerar estos derechos como los que "amplían la idea de igualdad dándole un nuevo sentido que la convierta, además, en igualdad sustancial. Se trataría de derechos de la persona como trabajador y creador de su entorno cultural".³² Y en palabras del profesor De Castro Cid, "son los que promueven un orden social que garantice el ejercicio de los derechos de integridad y libertad"³³.

³¹Castro Cid, Benito de. Op. Cit. p. 57

³²Fernández, Eusebio. Op. Cit. p. 85.

³³Castro Cid, Benito de. Op. Cit. p. 57

3. DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍAS INDIVIDUALES

Como hemos señalado anteriormente, los Derechos Humanos son un conjunto de prerrogativas y facultades inherentes al hombre, que por su importancia se tornan indispensables para su existencia. Estos derechos se han consolidado en la estructura jurídica del Estado; en consecuencia, éste no sólo tiene el deber de reconocerlos, sino además de respetarlos y defenderlos, concretando su actuación a los límites señalados en el marco jurídico que para tal efecto existe, mismo que le impone en determinados casos la obligación de abstenerse y en otros de actuar, con el fin de garantizar, precisamente a los individuos, la vigencia de sus libertades y derechos consagrados en la Constitución federal como garantías individuales y sociales.

La idea tradicional adoptada por nuestra Constitución que identifica a los Derechos Humanos con las garantías individuales surgió desde la Revolución Francesa. El artículo 16 de la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 estableció en su parte conducente que: "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada...no tiene Constitución."

Al respecto, el destacado jurista francés Esmain comentó que "...los revolucionarios franceses, en su exaltación por descubrir los secretos de la felicidad política universal, tuvieron la ingenuidad de creer que era suficiente inscribir en un texto constitucional aquellos derechos del hombre que consideraban esenciales para el respeto de la dignidad humana, exclusivamente en su aspecto individual, a fin de que los mismos fuesen conocidos y respetados por las autoridades, creencia que la realidad se encargó de desvirtuar muy poco tiempo después de haberse consagrado."³⁴

Con esta opinión se confirma lo anteriormente expuesto en el sentido de que no resulta tan trascendente insertar en el texto constitucional un listado de los derechos del hombre si esa inclusión no se traduce en un respeto real a los mismos.

³⁴Esmain, A., "Éléments de droit constitutionnel français et comparé": 7a. edición (revisada por Henry Nézard), Paris 1921, t.I. pp553 y ss. citado por Fix Zamudio en "La Constitución y su defensa"; UNAM, Dirección General de Publicaciones, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1984, p. 43.

Debido a esta influencia de carácter francés, algunas constituciones que se encuentran aún vigentes, especialmente las promulgadas a finales del siglo pasado o en los albores del presente, conservan esta imagen tradicional de las garantías constitucionales como equivalente de los derechos fundamentales. Tal es el caso de nuestra Constitución de 1917, ya que conserva las ideas individualistas derivadas de la filosofía liberal del siglo XVIII. Al respecto, el maestro Ignacio Burgoa comenta "...los preceptos constitucionales que demarcan y encauzan el ejercicio del poder público frente a los gobernados, han recibido el nombre de 'garantías individuales' por modo indebido y a consecuencia de un trasunto histórico de la ideología individualista y liberal que hasta antes de la Carta de Querétaro había sustentado en México la ordenación jurídica y la política estatal."³⁵

Al respecto, el maestro Fix Zamudio concluye que "las garantías constitucionales son el resultado de una evolución histórica, en virtud de que primeramente se les confundió con los Derechos Humanos consagrados constitucionalmente y con posterioridad se les identificó con los instrumentos genéricos de defensa de la Constitución hasta llegar a las cartas fundamentales de nuestra época..."³⁶

Desde la perspectiva de nuestro derecho positivo y de la jurisprudencia, las garantías constitucionales consagradas en nuestra Constitución son identificables plenamente los Derechos Humanos; sin embargo, la doctrina limita el concepto de garantías constitucionales y las considera como todos aquellos medios jurídicos, predominantemente de carácter procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violentado por los propios órganos de poder.

En nuestra opinión, consideramos que el concepto de garantías individuales debe limitarse con el fin de considerarlas exclusivamente como medios procesales que sirven al particular para restituir sus derechos cuando éstos han sido transgredidos por actos de autoridad que le han causado un perjuicio y una vez ejercidos sirven para restablecer el orden constitucional. Por ello, las garantías se constituyen como medios de protección constitucional que restauran la armonía del orden jurídico desde su cúspide, es decir, desde la

³⁵Burgoa, Ignacio. "Las Garantías Individuales"; 24ª edición; Editorial Porrúa. S.A. México, 1992; p.171

³⁶Fix Zamudio, Héctor. Op. Cit. p.84.

Ley Suprema pero solamente por vía de consecuencia, protegiendo en primer término al individuo y en segunda instancia a la Constitución.

En virtud de lo anterior, doctrinalmente no debieran equipararse los términos Derechos Humanos y garantías constitucionales, ya que estas últimas son medios jurídicos de carácter fundamentalmente instrumental. Creemos que este concepto estricto de garantías individuales es el más cercano a la realidad dado que el significado de la palabra garantía conlleva en sí mismo la idea de protección o aseguramiento contra algún riesgo. en este caso, el riesgo sería el rompimiento del orden constitucional y también el peligro de la alteración del Estado de Derecho al no existir medios que permitan al particular protegerse de los actos de autoridad violatorios de sus derechos.

Además, los Derechos Humanos como derechos subjetivos existen y existirían por sí mismos aún cuando no contasen con medios efectivos de protección o garantías doctrinalmente entendidas. No es esencial a ellos el que su titular tenga acceso a las vías procesales legales para su tutela, aunque tal vía sea necesaria para la efectividad o reposición de cada derecho. Dichos derechos son inherentes a la naturaleza misma del hombre por lo que su existencia de ninguna manera depende del reconocimiento o defensa que el Estado haga de ellos.

4. EVOLUCIÓN GENERACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los Derechos Humanos pueden ser analizados de acuerdo a diversos criterios o puntos de partida; entre los principales enfoques para estudiar su evolución encontramos la perspectiva histórica, misma que atiende a la protección progresiva de los derechos fundamentales, y el criterio jerárquico, que distingue entre derechos esenciales o principales y derechos complementarios. Sin embargo, la clasificación más usada nacional e internacionalmente es aquella que se refiere a las "generaciones de los Derechos Humanos" y se fundamenta en una clasificación periódica en relación a la progresiva cobertura de los Derechos Humanos. En base a esta clasificación, se han dividido en tres grupos, a los que se denomina de primera, de segunda y de tercera generación.

Los Derechos Humanos de **primera generación** se refieren a los derechos civiles y políticos. La Carta Magna Inglesa de 1215 y el Fuero Viejo de Castilla de 1394, señalaron las prerrogativas de los nobles, que limitaban la autoridad del rey. De relevancia fueron los trabajos de Francisco de Vitoria, fraile dominico español, profesor de teología de la Universidad de Salamanca, jurista de gran prestigio e influencia, quien defendió los derechos de los habitantes de América recién descubierta, y sentó las bases de los principios jurídicos internacionales. La Constitución de los Estados Unidos de América de 1776 señala ya los derechos civiles y políticos para los hombres libres de esa nación. Sin embargo, se considera que estos derechos surgen con la Revolución Francesa de 1789, a partir de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, "como rebelión contra el absolutismo monárquico y corresponden al individuo frente al Estado, frente a la autoridad; dicha generación se integra por los denominados 'derechos fundamentales, civiles y políticos', también llamados libertades clásicas."³⁷

Ejemplos de este tipo de derechos, mismos que deben ser reclamados por su titular, son: Igualdad en la titularidad de los derechos fundamentales. igualdad entre los sexos; derecho a la vida, la libertad y la seguridad jurídica;

³⁷Navarrete Tarciso et Al.. "Los Derechos Humanos al alcance de todos"; 2ª edición. editorial Diana; México, 1992. p.20.

garantías de la integridad física y moral, garantías de legalidad, las cuales comprenden el impedimento de molestias o privación en el ámbito de la vida privada, familia, domicilio, propiedades y reputación; trato igual ante la ley; garantías de audiencia; libertad de tránsito, de pensamiento, de expresión, reunión y asociación pacífica, reconocimiento de la personalidad jurídica y derecho a votar y ser votado.

En cumplimiento de los derechos de primera generación, el Estado respeta la esfera de la libertad individual y sólo interviene cuando alguna persona excede los límites de esa libertad. De hecho, el reconocimiento de estos derechos constituye un triunfo del liberalismo y del individualismo.

La **segunda generación** comprende los derechos económicos, sociales y culturales cuyo contenido atiende a la procuración de mejores condiciones del individuo, considerado como tal y como grupo o clase determinados. Su aceptación es la consecuencia de las luchas sociales iniciadas en el siglo XX. Los derechos sociales son reconocidos por vez primera en la Constitución Mexicana de 1917 y después en la Constitución Alemana de 1919. Los derechos económicos y culturales se señalan en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 proclamada por la Organización de las Naciones Unidas, y sobre todo en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la misma organización en 1966.

Estos derechos imponen un deber positivo al Estado, demandándole satisfacer necesidades y prestar servicios específicos para revalorar la dignidad del ser humano. Su titular es el individuo en comunidad. El reclamo para el cumplimiento de los derechos socioeconómicos y culturales puede ser mediato e indirecto, condicionado a las posibilidades reales de cumplimiento del país correspondiente.

Algunos de los derechos que se incluyen en esta generación son: el derecho a la seguridad social; el derecho al trabajo y a una remuneración digna y equitativa; el derecho a la sindicación; el derecho a la vivienda, a la salud, a la alimentación y a la educación; el derecho a la salud física y mental, a la seguridad pública y los derechos de la mujer y de la infancia.

El problema de estos derechos consiste en alcanzar formulaciones concisas, en un lenguaje normativo que los haga funcionales, es decir, con capacidad

de hacer posibles los derechos que un conjunto de circunstancias altamente inestables tienden a convertir en imposibles.

Así mismo, los también llamados intereses difusos pertenecen al género de los intereses colectivos, en contraste con los de carácter individual que corresponden a las personas físicas. En efecto, frente a los clásicos derechos individuales, que se han calificado también de "derechos de la primera generación", empezaron a surgir en la segunda mitad del siglo XIX los derechos e intereses de los grupos sociales organizados, que ahora se definen como económicos, sociales y culturales, denominados de "segunda generación", pero que pertenecen a personas que se han asociado para la defensa de los mismos, como lo son los sindicatos de trabajadores, las asociaciones de campesinos, las cámaras empresariales y los colegios profesionales, entre otros.

Es en este campo de los intereses colectivos en el que ha surgido, en particular a partir de la segunda posguerra, nuevos tipos de derechos e intereses legítimos que no se pueden atribuir a grupos sociales determinados, sino a un número impreciso de personas que resultan afectadas en cuanto al consumo, al medio ambiente, en los asentamientos urbanos, en el patrimonio artístico y cultural, entre otros y, que debido a su reciente surgimiento, los medios para protegerlos son incipientes, entre ellos los de carácter jurídico.

Los derechos sociales, económicos y culturales requieren del apoyo del Estado y están limitados por su capacidad financiera, que incluye la cooperación de otros países. Por la relevancia que tienen en el bienestar público, se acepta que su cumplimiento debe constituir la meta fundamental de todo gobierno.

En los últimos lustros se ha reconocido un grupo de derechos llamados de **tercera generación**, también conocidos como derechos de los pueblos o derechos de la solidaridad, los cuales constituyen prerrogativas colectivas que requieren cooperación internacional. Estos derechos tutelan bienes que pueden considerarse en tres grandes rubros: la paz, el desarrollo y el medio ambiente. En el primero encontramos básicamente derechos civiles y políticos; en el segundo, derechos socioeconómicos y culturales; en el tercero aquellos derechos de cooperación entre los pueblos y sus gobiernos.

Al respecto, en la obra colectiva coordinada por Tarciso Navarrete se expresa : "Más recientes, los derechos de la tercera generación se promueven de manera más clara a partir de la década de los años sesenta. En el año de 1966, las Naciones Unidas mencionan en sus Pactos Internacionales los nacientes derechos al desarrollo y a la libre autodeterminación de los pueblos. Desde el preámbulo de la Carta de San Francisco ya se mencionaba el compromiso de 'promover el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos.'"³⁸

Los derechos de solidaridad requieren para su cumplimiento efectivo, prestaciones positivas y negativas, tanto de un Estado para con los grupos que lo conforman, como de las naciones entre sí y de la comunidad internacional. En principio, el titular es el Estado, pero también pueden ser reclamados por los grupos pertenecientes al mismo y que en determinado momento pueden resultar afectados.

Dentro de estos derechos de los pueblos se encuentran los siguientes: La autodeterminación; la independencia política y económica; la identidad nacional y cultural; la paz y la coexistencia pacífica; la cooperación internacional y regional; el desarrollo; la justicia social internacional; el uso de los avances de las ciencias y la tecnología aplicados a la solución de los problemas alimentarios, demográficos y educativos; al medio ambiente; al patrimonio común de la humanidad; la vida digna de las naciones en el ámbito internacional.

Como hemos visto, el tema de los Derechos Humanos es recurrente en la historia humana; sin embargo, adquirió impulso dos siglos atrás, con las declaraciones al respecto de la época, y son las pasadas cuatro décadas las más relevantes desde el punto de vista teórico y práctico para su consolidación y desarrollo autónomo. La tendencia al arraigo de la idea de los Derechos Humanos deriva de considerar que son "consustanciales a la idea del hombre, subsistirán siempre ontológicamente y renacerán en la existencia política, ya que la libertad jamás podrá ser eliminada, porque el hombre es, en esencia, su libertad."³⁹

³⁸Navarrete Tarciso et Al. Op. Cit. p.20

³⁹Gross Espiell. Héctor: "Estudios sobre Derechos Humanos"; ed. Civitas, Madrid. 1988. p. 292

Otra tendencia de los Derechos Humanos es hacia la internacionalización, hacia la búsqueda de controles supranacionales para su cumplimiento. Cada día más estados aceptan la competencia de Cortes y Comisiones. Cada vez los individuos recurren más directamente a esas instancias, una vez agotadas las internas. Esta internacionalización ha provocado la mutación del concepto de soberanía, en aras de alcanzar fines que los Estados, considerados como unidad, no podrían alcanzar; hoy se acepta que las instancias internacionales se precisan ante asuntos de interés regional o mundial.

Una tercera tendencia sería hacia la progresividad de los Derechos Humanos, entendiéndose como tal que su concepción y protección nacional, regional e internacional se va ampliando sin retorno. Esta tendencia destaca su relevancia en el derecho internacional consuetudinario, a través del cual los órganos supranacionales de protección flexibilizan las normas procesales en beneficio de una mejor aplicación del sistema y la justicia. Esta evolución no ha sido producto de la voluntad política de los estados, sino de la presión de la opinión pública internacional.⁴⁰

Existe asimismo una tendencia en el sentido de que no sólo haya responsabilidad para el Estado en caso de violación a los Derechos Humanos, sino también para el individuo infractor, como serían los casos de genocidio. Esta tendencia se une al impulso por concebir a los Derechos Humanos como parte inseparable de los deberes del hombre, para con él mismo y para con la sociedad. Así lo establece el artículo 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos al expresar: "Toda persona tiene deberes respecto de la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad." Al respecto, Gross Espiell señala que los Derechos Humanos son absolutos en cuanto son inherentes a la propia naturaleza humana, y así nadie puede ser privado de ellos. Empero, son relativos en cuanto pueden ser limitados con la exclusiva finalidad de que se respeten los derechos de otras personas y las justas exigencias del orden en un sistema y una sociedad democráticos.⁴¹

Por otra parte, una tendencia aún incipiente es hacia la creación de "nuevos" Derechos Humanos, que amplían el espectro de los derechos de la tercera

⁴⁰Carpizo, Jorge: "Tendencias actuales del Derecho: los Derechos Humanos"; México. CNDH; 1992. p.7

⁴¹Gross Espiell, Héctor. Op. Cit. p. 321

generación. Se consideran nuevos por contener aspiraciones más elevadas y complejas que requieren para su realización efectiva la mayor concertación de esfuerzos. Así mismo, la creación y fortalecimiento de organizaciones no gubernamentales es otra tendencia que refleja el interés de las sociedades por defender sus espacios y constituirse en contraloras de la acción y estructuras gubernamentales.

CAPITULO II

LA FIGURA DEL OMBUDSMAN

1.- ANTECEDENTES

Dos fenómenos observados recién concluida la segunda conflagración mundial, fueron la inclusión de declaraciones sobre los derechos fundamentales de la persona humana en las constituciones de la mayoría de los Estados, y la realización de varias convenciones y pactos internacionales referentes a los Derechos Humanos. En todos estos instrumentos jurídicos se contiene un amplio repertorio de derechos, entre los cuales destaca la garantía de que tales documentos sean efectivamente aplicados o debidamente respetados.

Este reconocimiento universal de los Derechos Humanos constituye un aspecto fundamental y determinante en las relaciones entre gobernantes y gobernados puesto que implica, por una parte, limitaciones al uso del poder público y, por la otra, un aumento en las expectativas del individuo de cómo el poder público debe o no ser empleado y con qué finalidades.

Esta contemplación a nivel internacional conlleva también la responsabilidad para los gobiernos de asumir la iniciativa en hacer cumplir y ensanchar los derechos de la persona, tanto individuales como colectivos, así como de proveer los medios jurídicos. Dentro de éstos se encuentran específicamente los procesales para garantizar su protección.⁴²

Al efecto se han establecido tribunales, vías a las que ordinariamente se les ha confiado la protección y resarcimiento de estos derechos en cuanto han sido violados. El proceso judicial, cuando así lo ha determinado el legislador, resulta ser un medio eficaz para garantizar el respeto a los derechos humanos básicos y a las libertades fundamentales.

⁴²Venegas Alvarez, Sonia: "Origen y devenir del Ombudsman: una institución encomiable?". Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM: México, 1988. p. 15.

Sin embargo, cuando el sistema judicial no funciona eficazmente o cuando se trata de otro tipo de Derechos Humanos, como lo son los económicos, sociales y culturales, ante algunos de los cuales la maquinaria de administración de justicia se muestra ineficaz, los individuos en todos sus conflictos jurídicos deben tener garantizada la posibilidad de solicitar la intervención de un órgano imparcial cuando su esfera jurídica se vea afectada. Es por esta razón que surgió la figura del Ombudsman.

Dicha institución surgió en los países escandinavos como comisionados del organismo legislativo para ejercer una función de fiscalización sobre las autoridades administrativas y para tutelar los derechos e intereses legítimos de los administrados. Es una institución muy difícil de describir, debido a su gran expansión en esta segunda posguerra, pues se ha introducido con muy variadas denominaciones en numerosos ordenamientos de las más diversas familias o sistemas jurídicos, al extremo que puede calificarse como una "institución universal".⁴³

Es muy difícil elaborar un concepto general sobre una institución que ha asumido muy variados matices, pero podemos describir al Ombudsman como "el organismo dirigido por uno o varios funcionarios, designados por el órgano parlamentario, por el ejecutivo o por ambos, que con el auxilio de personal técnico, posee la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones por la afectación de los derechos fundamentales de los gobernados realizada por las autoridades administrativas, no sólo por infracciones legales, sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto, y con motivo de esta investigación pueden proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones. Esta labor se comunica periódicamente a los más altos órganos del gobierno, y al parlamento, o a ambos, con la facultad de sugerir las medidas legales y reglamentarias que consideren necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos".⁴⁴

De aquí derivamos la existencia de dos tipos de Ombudsmen fundamentales: el Legislativo o Parlamentario y el Ejecutivo. Sin embargo, en algunos sistemas jurídicos se ha incorporado al Ombudsman dentro del poder Judicial

⁴³Fix Zamudio, Héctor. Op. Cit. p. 69

⁴⁴Loc. Cit.

para la fiscalización de la actividad del poder Ejecutivo, designando a esta figura con el nombre de Ombudsman Judicial. Sin embargo, el término Ombudsman Judicial es un término análogo ya que también se utiliza para designar a la facultad que en algunos sistemas jurídicos tiene el Ombudsman clásico o bien el Ombudsman Ejecutivo de fiscalizar la actividad del Poder Judicial. Al respecto, el Doctor Jorge Carpizo indica que "el Ombudsman Judicial implica que se pueden revisar los actos administrativos del poder Judicial, únicamente los administrativos y por ningún motivo los de carácter jurisdiccional, ya que el Ombudsman no puede substituir al juez".⁴⁵

a) El Ombudsman Clásico o Parlamentario

Este término se refiere a la institución originada en Suecia que no constituye un órgano administrativo, es designado por el Parlamento, y está desligado del Rey para la protección de los derechos de los ciudadanos. Ejerce un control destinado a vigilar organismos y funcionarios, actividad que se entiende dentro del principio de la división de poderes. Tiene una estrecha relación con el Parlamento, en nombre del cual actúa, por lo que es democrático y representa al pueblo en un sistema de democracia representativa. Sin embargo, y a pesar de tan estrecha relación, conserva su independencia frente al órgano legislativo, ya que éste sólo marca las directrices generales y no instrucciones específicas sobre los diversos aspectos de su actividad fiscalizadora.

La elección del Ombudsman se hace de manera indirecta, ya que se otorga al Parlamento la facultad de nombrar al Ombudsman. Se elige por los miembros de cada cámara por un período determinado de 4 años, por lo cual se dice que es permanente y sólo puede ser destituido a petición de la comisión parlamentaria encargada de examinar su actividad, por causas graves previamente establecidas en su ordenamiento.

La actividad del Ombudsman no se limita a solucionar quejas de los particulares, sino también trata asuntos que, conforme a su facultad discrecional, considere importantes para mejorar la administración pública. Está facultado para acusar ante los tribunales a quienes a su juicio hayan violado notoriamente alguna ley.

⁴⁵Carpizo, Jorge: "Derechos Humanos y Ombudsman"; 1a. ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos; Instituto de investigaciones Jurídicas; UNAM. México. 1993. p. 128.

La actividad de este organismo está vigilada por un Comité Legal integrado por dos Cámaras. Se le obliga a presentar anualmente un informe de todas las actividades realizadas ante el Parlamento. Dicho informe es objeto de discusión y puede ser rebatido en cualquiera de las cámaras. Tiene además como obligación presentar cada año a consideración del Parlamento varias iniciativas con objeto de modificar las Leyes que considere contrarias a las necesidades del país.

De igual modo, debemos resaltar la característica de que el Ombudsman es un funcionario independiente, pero que rinde sus informes al poder legislativo para que este último actúe como legalmente sea procedente. No se ubica dentro de una maquinaria burocrática; no tiene que actuar necesariamente en virtud de petición de parte interesada, ya que puede investigar por propia iniciativa y carece totalmente de facultades ejecutivas.

Se sujetan a la jurisdicción del Ombudsman todos los funcionarios nacionales excepto los Ministros de Estado, se considera que la competencia del Ombudsman está limitada a la legislación que la establece. Generalmente, el Ombudsman Legislativo o Parlamentario actúa en asuntos civiles, pero con mucha frecuencia existe un segundo Ombudsman en asuntos militares.

Como mencionamos anteriormente, el Ombudsman puede conocer de la actividad de las autoridades por propia iniciativa o a instancia de los particulares, estableciendo así un acceso directo y otro indirecto. El Ombudsman puede actuar oficiosamente pidiendo que las autoridades o los funcionarios le informen detalladamente cómo han procedido en un caso determinado, si él cree que hay motivo para presumir o sospechar un posible agravio o una arbitrariedad. En ocasiones se le otorga al Ombudsman clásico la titularidad de una acción para ejercerla ante Tribunales u organismos administrativos. En España, por ejemplo, el Defensor del Pueblo puede ejercitar la acción de amparo en nombre del afectado o afectados

La independencia del Ombudsman se manifiesta en el hecho de ser él mismo, jefe de su personal, nombrándolo y despidiéndolo según lo considere necesario.

Las decisiones emanadas del Ombudsman son del conocimiento público, ya que de este modo se fortalece y justifica como representante de la ciudadanía.

Como puede observarse, el Ombudsman clásico es un efectivo controlador de la actividad del Poder Ejecutivo y por vía de consecuencia de aquellos actos que se traduzcan en violación de los Derechos Humanos. Es una manera de fortalecer la racionalización del poder o en su denominación tradicional, la división de poderes.

b) El Ombudsman Ejecutivo o Administrativo

De acuerdo con el maestro Juventino V. Castro, al ser imitada la institución del Ombudsman clásico en los países americanos - como Canadá y Estados Unidos -, se opera en lo general un ligero cambio, que sin embargo resulta de gran importancia. El Ombudsman ya no es parlamentario o legislativo, sino administrativo, es decir, que es nombrado por el Poder Ejecutivo, el cual aprovecha la posibilidad de tener un representante personal, no responsable sino ante él, que vigile la forma en que se desempeñan los Secretarios de Estado - o a la administración pública en general - para poder corregir sus irregularidades e injusticias, ya que conserva el Comisionado así designado su independencia respecto de cualquier otro órgano de administración. Además persiste la idea fundamental de que a quien se debe vigilar es a la administración pública, que encabeza el Poder Ejecutivo, y que es en donde mayoritariamente se producen conductas abusivas o negligentes que deben ser conocidas y detenidas.⁴⁶

El Ombudsman Ejecutivo se instituye comúnmente en sistemas presidencialistas y su jurisdicción se extiende sobre la mayoría de las oficinas administrativas. Al ser nombrado por el Presidente, en realidad está vigilado y se liga de tal manera que puede estar comprometido y no ser imparcial cuando no es conveniente para el titular del Ejecutivo serlo. En el caso de nuestro país, el Ombudsman Ejecutivo, a diferencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tiene un campo de acción que no se limita a los derechos públicos subjetivos, sino a la actuación de la Administración Pública en su conjunto.

Las investigaciones que realiza este Ombudsman no se llevan a cabo tan a fondo como las hace un Ombudsman parlamentario. También es criticable que generalmente dura en sus funciones lo que dura el Ejecutivo en el poder.

⁴⁶Castro, Juventino V. "El Ombudsman y el Sistema Constitucional Mexicano". en Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, Tomo I, Junio, 1977, Núm. 1. pp. 43-67.

Además no se erige como un contrapeso más al Ejecutivo y no beneficia en nada al principio de división de poderes.

El Ombudsman Ejecutivo o Administrativo se nombra por el poder Ejecutivo y es sólo responsable ante él. Sin embargo, éste no es un funcionario que tenga la potestad de revocar las decisiones de las autoridades, sino que le corresponde la de intervenir, para que quienes tengan la potestad de decidir sepan que hay alguien que los vigila.

Aún cuando el Ombudsman surgió con el propósito de tutelar los derechos e intereses legítimos de los administrados, (sobre todo en el de legalidad), el crecimiento espectacular de sus atribuciones y su difusión por un sector cada vez más amplio de los ordenamientos de los más diversos sistemas o familias jurídicas, lo ha vinculado cada vez más con la tutela de los derechos fundamentales consagrados en los textos constitucionales.⁴⁷

No obstante que la característica esencial del Ombudsman en sus diversas modalidades consiste en que sus opiniones no son obligatorias para las autoridades administrativas, y por este motivo se le ha calificado como "magistratura de influencia, de opinión o de persuasión", sus intervenciones han logrado resolver un porcentaje elevado de las reclamaciones que se les presentan, ya sea directamente o por conducto de los miembros de la Cámara de los Comunes (comisionado inglés para la Administración) o de las dos cámaras legislativas (Médiateur francés), y en ciertos casos inclusive de oficio, en virtud de que normalmente las propias autoridades ante las que interviene siguen las sugerencias del organismo fiscalizador. Por otra parte, su conocimiento de conjunto de los aspectos más débiles de la actividad administrativa le permite formular observaciones generales para reformas de procedimiento y legislativas para mejorar la prestación de servicios públicos, todo lo cual le ha proporcionado un prestigio cada vez más amplio.⁴⁸

⁴⁷Venegas Alvarez, Sonia. Op. Cit. p. 16

⁴⁸Fix Zamudio, Héctor. Op. Cit. p. 70.

2. EL OMBUDSMAN EL DERECHO COMPARADO

2.1 El Ombudsman sueco.

Para explicarnos cómo surge y evoluciona la institución objeto de estudio, resulta ineludible referirnos a dos instituciones jurídicas que conjuntamente constituyen sus ascendientes, así como a relevantes acontecimientos históricos que sirvieron de marco genético al Ombudsman.

El Ombudsman sueco es el más antiguo y más poderoso de todos los Ombudsmen. Es, por tanto, lógico y necesario que lo estudiemos primero.

Sten Rudholm, quien fuera canciller de justicia de Suecia, ubica el nacimiento de la institución en los albores del siglo XVIII, cuando el rey Carlos III, en el año de 1713, creó la oficina de la Cancillería de Justicia; pero aún antes, nos dice "tanto en Suecia como en Finlandia (que desde el siglo XIII estaba ligada a Suecia) había oficinas que hasta cierto punto se pueden considerar como antecesoras del canciller de justicia". Y precisa que el preboste de la corona vigilaba a los fiscales públicos y actuaba, a nombre del rey, como el fiscal principal. Más tarde, agrega, el procurador de la corona de la Corte de Apelaciones de Estocolmo se hizo cargo de estas funciones. Ejercía como actividad fundamental una vigilancia general para asegurar el cumplimiento de leyes y reglamentos, y que los servidores públicos efectuaran sus tareas debidamente. Era un verdadero órgano de control de los actos de la administración pública.⁴⁹

Con referencia a la facultad de vigilancia y de denuncia que se otorga al Ombudsman respecto a los actos de los órganos jurisdiccionales, cabe referir que carece de atribuciones para cambiar sus decisiones, así como las de las autoridades administrativas.

Los tres rasgos esenciales del Ombudsman original son: 1) El Ombudsman es un funcionario independiente y no influido por los partidos políticos, representante de la legislatura, por lo general establecido en la Constitución,

⁴⁹Armienta Calderón, Gonzalo M.: "El Ombudsman y la Protección de los Derechos Humanos"; Décimoterceras Jornadas Internacionales de Derecho Procesal; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; México, 1993. p.57.

que vigila a la administración; 2) Se ocupa de quejas específicas del público contra las injusticias y los errores administrativos; y 3) Tiene el poder de investigar, criticar y dar a la publicidad las acciones administrativas, pero no el de revocarlas.⁵⁰

Tanto en Suecia como en Finlandia, a finales del siglo XVI, existió un funcionario nombrado por el rey, denominado Preboste de la Corona, cuya labor consistía en vigilar a los fiscales públicos y actuar a nombre del rey como fiscal principal.

Más tarde hacia 1715, siendo rey en Suecia Carlos XII, emitió una orden de cancillería mediante la cual se creaba el cargo de Procurador Supremo (Högste Ombudsmannen), supervisor de la legalidad, con la misión expresa de vigilar que los funcionarios públicos cumplieran con sus obligaciones y observaran la efectiva aplicación de todo tipo de disposiciones legales. Por una nueva orden de cancillería que data de 1719, este funcionario cambia su nombre al de Canciller de Justicia (Justitiekansler), sin que sus funciones fuesen variadas.

Con la expedición de la Constitución en 1720, Suecia inició un lapso de 53 años, conocido como el periodo de libertad; por este ordenamiento se otorgó expresamente la supremacía al parlamento (Riksdag) por encima inclusive del rey y de su Consejo. Con el correr del tiempo, el poder parlamentario fue ganando terreno en diversas áreas; de esta forma a partir de 1766 hasta 1772, la designación del Canciller de Justicia estuvo a cargo de los cuatro estamentos (parlamento).

En 1809 se aprobó el instrumento de gobierno Regeringsform que junto con el Acta de Sucesión, el Acta de Parlamento y el Acta de Libertad de Prensa, conformaron la Constitución y los ordenamientos fundamentales, vigentes hasta 1974.⁵¹

El ejercicio del poder ejecutivo se encomendó al monarca a través del Consejo de Estado, cuyos miembros eran designados por el rey, previa aprobación del parlamento. El poder legislativo residía en el rey y en el

⁵⁰ Armienta Calderón. Gonzalo M. op. Cit. p.59

⁵¹ Venegas Alvarez. Sonia. Op. Cit. p.30

parlamento bicameral; se confirmó la atribución exclusiva de esta asamblea para fijar los impuestos.

El poder judicial se confió a los tribunales, encabezados desde entonces por las Cortes Supremas, las que deciden en última instancia y en nombre del rey; subsistió la figura del Canciller de Justicia en su calidad de contralor de las oficinas y funcionarios públicos; se le consideró una autoridad independiente aunque al servicio del rey y del Consejo, pero sin que permaneciera ligado como un consejero o ministro, despojándole así del carácter político que en otro tiempo había tenido.

Relevante innovación, en dicho instrumento de gobierno, fue la creación de la figura jurídica del **Justitie Ombudsman**; al tenor de su artículo 96 aquel expresa:

El parlamento debe en cada sesión designar un jurisconsulto de probada ciencia y de especial integridad en calidad de mandatario (**Justitie Ombudsman**) del parlamento encargado según las instrucciones que éste le dará, de controlar la observancia de las leyes por los tribunales competentes, según las leyes, a aquellos que en el cumplimiento de sus funciones hayan cometido ilegalidades o negligencias por parcialidad, favor o cualquier otro motivo. Estará sujeto en todo caso a las mismas responsabilidades y tendrá los mismos deberes que el Código de Procedimiento prescribe para los acusadores públicos.⁵²

En 1915, la oficina del Ombudsman parlamentario, o **Justitieombudsman**, fue modificada por la decisión del parlamento de crear un segundo Ombudsman, conocido como el **Militieombudsman**, quien relevó al **Justitieombudsman** de la tarea de investigar quejas en contra de los servicios armados.⁵³ Sin embargo, después de la Segunda Guerra Mundial fue evidente la sobrecarga de trabajo que tenía el **Justitieombudsman**, mientras que las quejas que se presentaban ante el **Militieombudsman** iban en descenso. En consecuencia, en 1968 el Parlamento decidió eliminar el Ombudsman militar y en cambio establecer tres Ombudsmen en la oficina del **Justitieombudsman**.

⁵²Venegas Álvarez, Sonia. p.30

⁵³Stacey, Frank: "Ombudsmen compared": Oxford University Press: Oxford Clarendon, 1978. p.7.

En la actualidad son cuatro las oficinas de esta naturaleza y su misión es la de vigilar, por encargo del Parlamento, el cumplimiento de las leyes por parte de las autoridades y funcionarios públicos. También deben defender los intereses del pueblo. Los ciudadanos pueden presentarles sus quejas o reclamaciones contra autoridades y organismos públicos, y los defensores del pueblo están facultados para mediar o iniciar una acción legal. En las últimas décadas muchos países e instituciones han adoptado este concepto sueco nombrando un Ombudsman independiente que proteja a las personas privadas contra el tratamiento arbitrario de los burócratas.

Suecia cuenta no sólo con esos defensores del pueblo nombrados por el Parlamento, sino también con Ombudsman de los consumidores, de la libre competencia, contra la discriminación étnica y para la igualdad entre los sexos. Estos últimos son nombrados por el gobierno. Las quejas planteadas por los ciudadanos son información pública, y el sistema puede ser considerado como una parte importante de la democracia sueca. También existe un Ombudsman de la prensa, que no es funcionario público, sino que es designado por las organizaciones de editores y de periodistas. Los lectores pueden presentar sus quejas a dicho Ombudsman, cuando consideren que los periódicos o revistas han violado las normas éticas establecidas entre ellos.

Al ser Suecia una democracia parlamentaria, el Riksdag es el máximo órgano de decisión. Consta de una sola cámara de 349 diputados, los cuales son electos cada tres años. El Riksdag vigila la actuación de la administración pública, por medio de los cuatro Ombudsman parlamentarios a los cuales hemos hecho alusión.

En la protección a los derechos y libertades de los gobernados, tanto los Ombudsmen parlamentarios como los gubernamentales obran en concordancia con la adhesión sueca a diferentes convenciones internacionales, entre las que pueden mencionarse la Declaración de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (1948); La Convención Europea sobre Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950); el Estatuto Social Europeo (1961); la Convención sobre los Derechos Ciudadanos y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas (1966); y la Convención sobre los Derechos

Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (1966).

La operación de los ombudsmen supone que ciertos derechos y libertades son irrestrictos, en el sentido de no poder ser limitados más que modificando previamente la constitución, y que otros derechos y libertades pueden ser reducidos por una ley normal aprobada por el Parlamento. La propia ley fundamental indica el alcance de tales limitaciones.

La institución del Ombudsman está impregnada, en un grado excepcionalmente alto, de los ideales de una sociedad regida por leyes. Puede anotarse como efecto secundario del respeto a la ley, la adopción, por parte de las autoridades administrativas, de formas judiciales. El Ombudsman inspirado en el modelo sueco necesariamente lleva asociada una significación especial de control de abusos y arbitrariedades. Quizás por ello en el país de origen, los ombudsmen son escogidos entre jueces eminentes, que son nombrados por el Parlamento por un periodo de cuatro años, siendo frecuente su reiterada reelección. Es de rigor que sean asistidos por personal con formación jurídica, y que realicen investigaciones y exijan cualquier tipo de información necesaria para el cumplimiento de su cometido. Sus facultades de supervisión abarcan los actos de las autoridades locales, y los de cualquier persona u organismo con funciones ejecutivas públicas.

Al avocarse al conocimiento de abusos cometidos por alguna autoridad, los ombudsmen hacen las investigaciones del caso, y no pocas veces recurren a la prensa como fuente de información. También suelen actuar por iniciativa propia, después de alguna de las frecuentes inspecciones que realizan en todo el país. Sin embargo, debe anotarse que el Ombudsman no es administrador omnipotente ni juez. Tiene poder para entablar procesos o dar parte de negligencias de funcionarios públicos a sus respectivas dependencias administrativas, sea para obtener su destitución o la imposición de medidas disciplinarias. No obstante, el resultado más común de tales diligencias es una apreciación y declaración sobre la eventual ilicitud o inadecuación del acto o decisión del funcionario de que se trate.⁵⁴ Los ombudsmen someten anualmente al Parlamento un informe que contiene, a menudo, propuestas de

⁵⁴Armienta Calderón. Op. Cit. p. 60

enmiendas legislativas en materias en que las disposiciones vigentes no sean, a su juicio, satisfactorias.

El sistema encierra, para Suecia, una gran importancia como garantía contra medidas opresivas de la administración pública y del poder judicial. Ciertamente, su exitosa operación ha contribuido a infundir en los ciudadanos mayor confianza en las instituciones públicas y en la democracia. De la amplia supervisión que realizan los ombudsmen parlamentarios sobre todas las dependencias y organismos públicos del Estado, solamente escapan como excepción los titulares de ministerios y los diputados parlamentarios y locales. Cualquier ciudadano puede comparecer por escrito. Los ombudsmen se concentran en los asuntos que tienen importancia para establecer un equilibrio entre las exigencias de la comunidad y la libertad individual. El Parlamento les ha dado poderes para decidir a discreción qué casos se han de investigar. También se les ha autorizado a remitir a dependencias y organismos gubernamentales aquellos que por su índole deban ser examinados en primer lugar por otra instancia.

Un aspecto central en la operación de los ombudsmen lo tenemos en la inspección que realizan como parte de su misión. Desde años recientes se efectúan frecuentes inspecciones en las dependencias centrales del gobierno, administraciones provinciales, tribunales, cárceles, puestos militares y otras instalaciones y oficinas. Desarrollan, según lo hemos mencionado, investigaciones que llegan a extenderse por periodos prolongados y a menudo conllevan una revisión de leyes vigentes y verificación de su aplicación. Algunas propuestas de control pueden llegarles por fuentes distintas a la queja, pues se trata de cuestiones planteadas por la prensa o por el público. Y, precisamente como consecuencia de sus poderes de control, los ombudsmen pueden emprender una investigación sin tener que aducir causa específica. Gozan, asimismo, de plena autonomía en relación con el Parlamento, cuyas facultades se limitan a examinar el informe oficial que le rinden anualmente.

En Suecia, un ciudadano puede presentar su queja ante un Ombudsman sobre casi cualquier aspecto del servicio gubernamental, ya sea central o local. Sin embargo, si dicho ciudadano no se encontrara satisfecho por la forma en que su queja fue manejada, éste mismo podría presentar su

inconformidad ante el Comité Selecto del Parlamento en Ley Constitucional. La sanción última que el Parlamento podría imponer al Ombudsman si se encontrara su conducta incorrecta sería el terminar su encargo.⁵⁵

Como hemos visto, el Ombudsman, que en sueco significa mandatario o representante, es una personalidad de probados conocimientos jurídicos e integridad moral elegida por el Parlamento, con el fin de investigar las quejas de los ciudadanos frente a las actuaciones de los funcionarios públicos. Tiene la característica de ser, antes que nada, una creación de la ley. Desde su nacimiento en Suecia ha sido regulado, en unos casos, por normas constitucionales, y en leyes orgánicas o reglamentarias, en otros. Por otro lado, el Ombudsman ha sido definido en su naturaleza como una magistratura de persuasión, entendiéndose este concepto a partir de la idea de que carece de imperium, no tiene poder de aplicación coercitiva, su función fundamental estriba en expresar un criterio, en general técnico-jurídico, con autoridad moral respecto a la administración ante el Parlamento. Es necesario agregar que desde su nacimiento, es un comisionado del parlamento para vigilar la vigencia de los derechos de la población en sus relaciones con la administración pública; es un medio de control no tradicional cuya fuerza no radica en el poder vinculante de sus resoluciones, sino en la autoridad moral derivada de su prestigio social.

2.2 El Defensor del Pueblo Español.

Desde que se iniciaron los trabajos preparatorios de la Constitución española vigente, se ha enjuiciado la figura del Defensor del Pueblo como una novedad cuyo significado fundamental sería el de trasladar al campo de las instituciones jurídicas españolas la del Ombudsman de origen sueco.⁵⁶ Sin embargo, es necesario partir de una previa determinación de lo que históricamente puede significar la decisión de introducir la institución del Defensor del Pueblo en este país.

⁵⁵Stacey, Frank. Op. Cit. p.15.

⁵⁶Gil Robles, Alvaro: "El Defensor del Pueblo"; Madrid, 1979. p. 17.

En primer lugar, debemos considerar si estamos ante una auténtica innovación, o por el contrario encontramos antecedentes a lo largo de la historia del derecho español. En este sentido, en distintos trabajos sobre el Ombudsman, su evolución y su posible instauración en España, se ha hecho referencia a los posibles antecedentes en el ordenamiento jurídico y la coincidencia de la misión encomendada al Ombudsman con aquella otra que se atribuía a estas figuras históricas. Concretamente se ha hecho referencia a la figura del Sahib-al-Mazalim de la España musulmana y con mayor intensidad a la del Justicia Mayor de Aragón.

El Sahib-al-Mazalim aparece históricamente como un "Juez de extraordinarias y excepcionales atribuciones, nombrado por el sultán, para la especial tarea de oír y sustanciar las quejas de contrafuero o agravio de autoridad y empleados públicos", lo que sin duda lo sitúa en línea con lo que siglos más tarde serían parte de las funciones a desempeñar por el Ombudsman.⁵⁷

Por otra parte, al Justicia Mayor de Aragón se le sitúa como el más directo antecedente del Defensor del Pueblo. Surge como la consecuencia de un largo proceso de resistencia de la nobleza aragonesa al ejercicio de un poder real omnímodo, especialmente en el campo de la administración de justicia, y como un claro movimiento de presión de la clase noble para que se respetasen sus derechos adquiridos. La evolución posterior de la institución hacia una inamovilidad y obligatoriedad de sus sentencias, incluso para el Rey, así como que su responsabilidad fuese exigible ante las cortes, parecen situarlo claramente como un instrumento de defensa de los derechos de la nobleza frente al Rey. Sin embargo, aún cuando este instrumento no estaba considerado para el pueblo en general, hay que reconocer que muchas de las características que rodeaban al Justicia Mayor de Aragón corresponden a las del Ombudsman de nuestros días.

Para comprender cabalmente la institución del Defensor del Pueblo, y sus analogías y diferencias con aquella del Ombudsman, es necesario que estudiemos su funcionamiento, desde su designación hasta sus atribuciones. Desde esta perspectiva, consideramos conveniente que el primer punto a tratar sea el de la relación y conexiones entre el Defensor del Pueblo y las

⁵⁷Gil Robles. *Álvaro. Op. Cit.* p.18

Cortes Generales, ya que son éstas las encargadas de su nombramiento, siendo evidente que aquél nace al mundo del Derecho íntimamente ligado a éstas últimas.⁵⁸

El artículo 54 de la Constitución española de 1976 establece, que el Defensor del Pueblo será designado por las Cortes Generales. Asimismo, el artículo 66 de la misma Constitución establece: "las Cortes Generales...están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado". En este sentido, el artículo 1º de la Ley del Defensor del Pueblo, del 6 de abril de 1981, dice así:

El Defensor del Pueblo es el alto comisionado de las Cortes Generales designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en el título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la administración, dando cuenta a las cortes Generales. Ejercerá las funciones que le encomienda la Constitución y la presente ley.

Sin embargo, aún cuando el Defensor del Pueblo es un "alto comisionado de las Cortes Generales", lo que sin duda entraña una necesaria conexión entre ambas situaciones, ello no supone una mediatización y dependencia del Defensor con respecto a las Cortes, por cuanto no se configura como un gestor o delegado de éstas. Debe quedar claro que el Ombudsman no se encuentra ligado nunca por mandato imperativo alguno en relación con los poderes legislativo y ejecutivo.

En cuanto a su nombramiento, las condiciones personales que debe reunir el Defensor y las circunstancias que deben rodear el ejercicio de su cometido son de especial importancia. El artículo 70 de la Constitución determina que el cargo de Defensor del Pueblo será incompatible con los siguientes: cargo de diputado o senador, componente del Tribunal Constitucional; altos cargos de la Administración del Estado que determine la ley, con excepción de los miembros del gobierno; cargos de magistrados, jueces y fiscales en activo; militares profesionales y miembros de las Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad y Policía en activo y con los miembros de las Juntas Electorales.

⁵⁸Gil Robles. Alvaro. Op. Cit. p.70.

2.3 El Mediador Francés.

La oficina del Mediador en Francia fue establecida por ley el 2 de enero de 1973. Dado que este país, con su Consejo de Estado y tribunales administrativos subordinados, contaban con el sistema de cortes administrativas más admirado del mundo, fue sorprendente el hecho de que el Parlamento francés hubiera decidido crear un Ombudsman para complementar el trabajo del Consejo de Estado.

La oficina del Mediador fue apenas el segundo Ombudsman relacionado con asuntos civiles en ser establecido en un país europeo avanzado con una gran población.

La ley de enero de 1973 establece que el Ombudsman no es accesible en forma directa para el ciudadano agraviado. Dicha ley prevé que el Mediador debe ser abordado a través de un miembro, ya sea de la Casa del Parlamento, de la Asamblea Nacional o del Senado. Dado que el Senado en Francia es electo indirectamente, a través de colegios electorales consistentes de consejeros y parlamentarios locales, esto constituye una razón de peso para hacer de los senadores un canal de quejas al Mediador.

La ley que crea el Mediador fue iniciada por el gobierno de M. Messmer, quien era entonces Premier, durante la presidencia de Georges Pompidou. Dicha ley fue una respuesta a una campaña de proporciones considerables que se extendía por más de nueve años, para mejorar la maquinaria para la protección de la libertad individual y contra el abuso administrativo.⁵⁹

Dicha ley establece que el Mediador es designado por decreto del Consejo de Ministros para un periodo de seis años, y no puede ser escogido nuevamente para un periodo posterior. Aún cuando esta designación es hecha por el Gobierno, solamente puede ser removido del cargo por incapacidad o impedimento como lo define el Consejo de Estado; por lo tanto, tiene garantizado un cierto grado de independencia frente al primero. La ley también establece que el Gobierno no le puede dar instrucciones: "Dentro del

⁵⁹Stacey, Frank. Op. Cit. p.92

límite de sus atribuciones, no recibe instrucciones de ninguna autoridad". Esto significa también una garantía de su independencia.⁶⁰

En cuanto a su campo de actuación, el Mediador no está limitado únicamente a investigar la mala administración, sino que su jurisdicción es mucho más amplia, ya que la ley determina que puede investigar quejas acerca del "funcionamiento de las administraciones del Estado, de colectividades públicas territoriales, de establecimientos públicos y de cualquier otro organismo investido con una misión de servicio público."⁶¹ Esto significa que le incumben todos los departamentos del gobierno central, todas las funciones de la autoridad local y todas las industrias nacionalizadas que constituyen monopolios.

El Mediador no puede considerar quejas de servidores civiles, u otros empleados del Estado contra autoridades públicas en su papel de empleadores. Del mismo modo, el Mediador no puede atender quejas de servidores contra autoridades que presten el servicio, pero puede conocer quejas de un miembro de la comunidad contra uno de las Fuerzas Armadas.

En otros aspectos, sin embargo, existen pocas limitaciones a la esfera de investigación del Mediador, las cuales incluyen que éste no puede conocer de quejas que hayan sido llevadas ante las cortes o tribunales administrativos, ni intervenir en quejas referentes a la decisión de una corte o tribunal.

La ley que establece la figura del Mediador prevé que puede investigar quejas de "toda persona física". Sin embargo, la ley de diciembre de 1976, la cual modifica la anterior de 1973, determina que un cuerpo corporativo (persona moral) puede quejarse ante el Mediador, si esa queja es presentada por un individuo (persona física) que esté directamente afectado por el asunto acerca del cual se presenta la queja.⁶²

Con referencia a la cuestión del descubrimiento de documentos, el Mediador puede requerir la reproducción de todos los archivos departamentales y todos los documentos, excepto aquellos que son considerados secretos por estar relacionados con la defensa nacional, la seguridad del Estado o con asuntos de política exterior.

⁶⁰Stacey. Frank. Op. Cit. p.94.

⁶¹Loc. Cit.

⁶²Loc. Cit.

Por otro lado, el Mediador investiga quejas referentes a que la autoridad pública no ha actuado de acuerdo a su misión de servicio público. Esto se interpreta en el sentido de que el Mediador puede considerar no sólo si la autoridad pública ha actuado de una manera sistemáticamente obstructiva o apresurada, sino también si ha actuado sin la debida equidad y humanidad. El Mediador debe establecer si ha habido falta de equidad o de humanidad por parte de la autoridad pública correspondiente. Por añadidura, el mismo puede ir más lejos al determinar que aún cuando la autoridad pública no ha actuado en forma ilegal, tampoco ha actuado de manera justa o con la debida humanidad.

Este amplio marco de referencia está debidamente apoyado por la facultad de recomendar mejoras en la administración y legislación. La ley establece que cuando el Mediador concluye que una queja es justificada, puede no sólo recomendar el resarcimiento al quejoso, sino también sugerir los medios a través de los cuales la administración del servicio en cuestión puede ser mejorado. Asimismo, puede proponer cambios en legislaciones donde encuentre que la ley está funcionando de manera inequitativa o que están resultando en injusticias.

Si habiendo hecho sus recomendaciones, precedidas por la investigación correspondiente, el Mediador no recibe una respuesta satisfactoria por parte de la autoridad pública involucrada, puede publicar sus recomendaciones en un reporte especial que envía al Presidente de la República y al Parlamento. También cuenta con otra sanción en caso de que dicha autoridad no esté dispuesta a actuar de acuerdo a sus recomendaciones: puede invocar un procedimiento disciplinario contra el oficial o servidor involucrado, o tomar acción judicial en su contra.

El equipo del Mediador está encabezado por su Delegado General, seguido por un Secretario General, el asistente del Secretario General y doce miembros ejecutivos y clericales. Es evidente que el Mediador cuenta con un equipo de colaboradores de tiempo completo muy reducido. Sin embargo, la ley de 1973 prevé que los Ministros, y todas las demás autoridades públicas, deben facilitar la tarea del Mediador. Deben también de instruir a los cuerpos de control más relevantes para que tomen a su cargo investigaciones por parte del Mediador. Esto significa que el extenso aparato de inspectores

dentro de la administración francesa, tales como los inspectores de finanzas y de las prefecturas, está a la disposición del Mediador.

Como hemos podido apreciar, el Mediador tiene un campo de acción e intervención muy amplio, su designación y desempeño del cargo está revestido de verdadera autonomía del poder Ejecutivo y cuenta con el apoyo de todo el aparato administrativo, con lo cual está garantizado el éxito de su labor.

CAPÍTULO III

ANTECEDENTES DE LOS DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

1. LOS DERECHOS HUMANOS EN LA ÉPOCA COLONIAL.

La lucha por el reconocimiento y respeto efectivo de los Derechos Humanos en México, a través de las diferentes etapas de su historia, ha sido tenaz, prolongada y no pocas veces violenta, contra la opresión, la desigualdad, la injusticia, la explotación y la pobreza. Así pues, como lo mencionamos en el capítulo anterior, el problema de los Derechos Humanos es en gran medida político y social, ya que su debido reconocimiento ha dependido de manera importante de las circunstancias históricas y situación social del país. Es, por tanto, necesario que situemos el marco histórico que dió y ha dado lugar, a través de la historia, a las diferentes instituciones protectoras de los Derechos Humanos, hasta las de nuestros días.

Cuando se aborda el tema de los albores de los Derechos Humanos, casi instantáneamente, pero de manera errónea, se recurre a los autores europeos y norteamericanos del Siglo de las Luces. Sin embargo, estas ideas existían, aún antes de esa época, entre los pensadores mexicanos. En el año de 1600, cuando se editó el Huehuetlahtolli, quedó clara la enorme preocupación que ocupaban estas ideas entre los sabios indígenas de los pueblos mesoamericanos. En efecto, ya en la sabiduría de los distintos y distantes pueblos mesoamericanos asentados en territorio mexicano, se encuentran referencias al respecto de la dignidad de hombres y grupos, así como de los ámbitos competenciales de las autoridades. Así, el Huehuetlahtolli establece: "He aquí como conversan los gobernantes acerca del gobierno, para que no en sus manos se arruine el agua, el monte (la ciudad), para que bien la lleven

a cuestras, la tengan a su cargo; para que bien conduzcan al ala, la cola (el pueblo). En esta exhortación pueden tomar ejemplo otros pueblos."⁶³

Posteriormente, con la llegada de los conquistadores, los principios de fraternidad cristiana invocados por algunos nobles misioneros españoles y sus preocupaciones sociales en favor de los indígenas desde los primeros años del régimen colonial, nos demuestran la presencia de un profundo interés por la dignidad, igualdad y justicia para todos los hombres.

Para ilustrar el proceso de gestación, reivindicación y cristalización de los Derechos Humanos en la historia de nuestro país, nada mejor que remitirnos al papel desempeñado y la obra de algunos de los más ilustres y preclaros protagonistas de nuestras diversas y reiteradas gestas libertarias.

Fray Bartolomé de las Casas, llegado a tierras americanas en 1502, quien en un principio fue encomendero, renunció de manera terminante a la Encomienda, emprendiendo desde entonces una intensa campaña en defensa de los indígenas, repudiando la crueldad e injusticias en su contra. "Que todas las guerras de conquista son injustas y propias de tiranos; que los reinos y señoríos de Indias son usurpados; que las encomiendas o repartimientos son iniquísimos, malos y tiránicos; que están en pecado mortal los que las dan y los que las toman; que el rey no podía justificar las guerras y robos hechos a los indios ni los repartimientos; que las riquezas de las Indias eran robadas".⁶⁴

La argumentación de Fray Bartolomé contra la Encomienda, la rapiña de la colonización y una concepción que entendía al indígena como un ser carente de razón, influyó en las llamadas Nuevas Leyes de 1542, las cuales ofrecían una mayor protección a los naturales. Por ello mereció ser llamado Padre de los indios. En su extensa obra censuró la crueldad y los abusos de los conquistadores y encomenderos. Sin duda su pensamiento fue influido por la doctrina de los Derechos Humanos, las ideas de Fray Francisco de Vittoria y la teoría iusnaturalista, que sostiene que los Derechos Humanos son inherentes a la condición humana.

⁶³"Derechos Humanos. Documentos y Testimonios de Cinco Siglos". Compilación: Comisión Nacional de Derechos Humanos; Colección Manuales; México, 1991/9, p. 15.

⁶⁴Ibidem, p. 11

Como de las Casas, otros misioneros humanitarios lucharon por la dignidad de los naturales; entre ellos, se destacan las obras de Fray Julián Garcés y Vasco de Quiroga. Los jesuitas ilustrados, desterrados de la Nueva España en 1767, contribuirían a la causa de los derechos de los indígenas, abominando el mínimo dejo de discriminación y racismo.

2.- LA INDEPENDENCIA

Capítulo aparte merecen las contribuciones sobre la materia de los próceres de la Independencia, quienes con su obra y acciones lograron condensar y expresar los más caros anhelos de justicia y libertad de nuestra patria, dándonos de este modo la Declaración de Independencia y la primera Constitución.

A Miguel Hidalgo se debe la abolición de la esclavitud, la supresión de tributos que pagaban las casas y las exacciones que pesaban sobre los indígenas. La expedición del Bando de Guadalajara en 1810, así como otras medidas decretadas, son muestra por antonomasia de su infatigable labor por imprimir una reforma social y de la superación de barreras raciales en la lucha revolucionaria.

2.1. Constitución Política de la monarquía española de 1812.

Aún cuando esta constitución fue expedida en España y promulgada y jurada antes de que se consumara nuestra independencia (marzo 28 de 1812 en España y 30 de septiembre del mismo año en la Nueva España), por su importancia e influencia en la estructura y sustancia de posteriores constituciones no se puede dejar de lado. El maestro Carlos R. Terrazas afirma que " la parte dogmática está integrada por los principios fundamentales de la convivencia política y social de la comunidad, pero no contiene ninguna declaración de derechos del hombre. Estos se reconocen de

antemano y se van insertando a lo largo del texto, sin el propósito de enumerarlos todos".⁶⁵

La Constitución hizo la declaración solemne de que la nación está obligada a conservar y proteger la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen, que no son otros que los derechos del hombre; es decir, los derechos fundamentales que el hombre por el solo hecho de serlo tiene y ha de gozar siempre, así como los medios formulados para asegurar el ejercicio de tales derechos, que son propiamente las garantías individuales.⁶⁶

En esta Constitución se encuentran esparcidas varias garantías, como por ejemplo, las relativas a la propiedad, establecidas en los artículos que constituyen las restricciones al poder ejecutivo. Las mismas determinan lo que no puede hacer el rey: "imponer por sí directa ni indirectamente contribuciones, ni hacer pedidos bajo cualquier nombre o para cualquier objeto que sea, ni tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella".⁶⁷ Esto constituye una garantía del derecho que todo hombre tiene para disfrutar pacíficamente de su propiedad particular, el cual actualmente se encuentra contenido en artículo 14 de la Constitución vigente.

Otra restricción al poder de los monarcas consistía en que el rey no podía privar a ningún individuo de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna. Esta garantía era una protección que se daba al individuo para ponerlo a cubierto de las arbitrariedades que el poder ejecutivo pudiera cometer contra la seguridad personal.

La garantía relativa al número de instancias que puede haber en los negocios judiciales, concuerda con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

⁶⁵Terrazas, Carlos R. Op. Cit. p. 36.

⁶⁶Loc. Cit.

⁶⁷Loc. Cit.

2.2. Constitución de Apatzingán de 1814: Sentimientos de la Nación.

Don José María Morelos y Pavón convocó a un Congreso, instalado en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813 e integrado por seis diputados que designó Morelos (como propietarios los vocales de la junta de Zitácuaro, Rayón, Liceaga y Berdusco; como suplentes, Bustamante, Cos y Quintana Roo) y por dos diputados de elección popular (José Murguía por Oaxaca y José M. Herrera por Tecpan).

En la sesión inaugural se dio lectura a los 23 puntos, que con el nombre de **Sentimientos de la Nación** preparó Morelos para lo que puede considerarse como el primer intento de Constitución para un México libre de la metrópoli española. Este invaluable legado de José María Morelos y Pavón, impregnado de una gran misión social y del más generoso espíritu humanitario, pretendían la protección de los derechos y libertades fundamentales del ser humano, así como la igualdad y seguridad de los mexicanos. Reflejaba los anhelos de Morelos por dotar al país de buenas leyes que obligaran a la constancia y al patriotismo, que erradicaran la pobreza y la ignorancia. Principios como los de soberanía, abolición de la esclavitud, división de poderes, igualdad ante la ley, proscripción de la tortura o administración tributaria más humana, se encuentran aquí contenidos. Así, el punto 15 establece "que la esclavitud se proscriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano de otro, el vicio y la virtud". De igual modo, el punto 17 afirma "que a cada uno se le guarden las propiedades y respete en su casa como en un asilo sagrado señalando penas a los infractores" y en el 18 "que en la nueva legislación no se admitirá la tortura".

El 6 de noviembre el Congreso hizo constar en un **acta solemne la declaración de Independencia**. Dicha acta declaró "rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español".⁶⁸

Los azares de la guerra obligaron al Congreso a emigrar de pueblo en pueblo. Durante varios meses de labores errantes, la pequeña asamblea cuya

⁶⁸Tena Ramírez, Felipe: "Leyes Fundamentales de México", Ed. Porrúa, México, p. 28

integración hubo de modificarse en parte, preparó la Constitución que fue sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 con el título de Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana. Dicho decreto contiene un catálogo preciso de derechos fundamentales de los individuos, así como un apartado para la estructura y facultades del gobierno. Sus autores fueron Herrera, Quintana Roo, Sotero, Castañeda, Berdusco y Argáandar.

Para el maestro Juventino V. Castro, esta Constitución no es propiamente un antecedente legislativo franco de las garantías constitucionales que nos rigen, porque como es sabido nunca entró en vigor en un México independiente".⁶⁹ Pero en él ya existe un catálogo de Derechos Humanos.

Lo anterior lo podemos encontrar en el articulado del mencionado decreto, del cual debemos destacar, del capítulo V, el número 24, el cual establece: "La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas."⁷⁰

De igual modo, podemos encontrar dentro de los artículos 21, 22, 23, 27, 28, 29 y 30 la garantía de seguridad, la cual debido a su naturaleza y finalidad de proteger al hombre en contra de aprehensiones indebidas, procesos irregulares o imposición de penas arbitrarias, fue una de las primeras en ser reivindicadas en la lucha del hombre por su libertad.

Existen igualmente otros artículos que establecen expresamente garantías constitucionales, como lo son el artículo 31, el cual se refiere a la garantía de audiencia; artículos 32 y 33 la inviolabilidad del domicilio; artículos 34 y 35, derechos de propiedad y posesión; artículo 37, derecho de defensa; artículo 38, libertad de ocupación; artículo 39, derecho a la educación y artículo 40, libertad de expresión e imprenta. En su mayoría, el fondo de estos artículos está presente en nuestra Constitución vigente.

⁶⁹Castro V. Juventino: "Lecciones de garantías y amparo". México, Porrúa, 1978, pp 9-10; citado por Terrazas, Carlos R.. Op. Cit. p. 37

⁷⁰Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. p. 34

2.3 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824

Para el maestro Carlos R. Terrazas, en esta constitución influye fundamentalmente el llamado Plan de la constitución política de la nación mexicana del 28 de mayo de 1823. En él los diputados señalan, entre otros puntos, los derechos y deberes de los ciudadanos. En su artículo primero se indica que los derechos de los ciudadanos son los elementos que forman la nación. El poder de ésta es la suma de los poderes de aquéllos. Tales derechos son: el de libertad, que comprende el de pensar, hablar, escribir, imprimir y hacer todo aquello que no ofenda los derechos de otro; el de igualdad, que se refiere a ser regido por misma ley sin otras distinciones que las establecidas por ella misma; el de propiedad, que es el de consumir, donar, vender, conservar o explotar lo que sea suyo, sin mas limitaciones que las que designe la ley; que no exista más ley que aquella que fuese acordada por el Congreso de sus representantes.⁷¹

La primera constitución federal de México carece, en su parte dogmática, de la clásica declaración de derechos del hombre. La explicación a esta omisión es que tal declaración fue considerada como materia propia de las legislaturas locales, las cuales sí se ocuparon de manera expresa y detallada de ella; únicamente se menciona la libertad de imprenta o libertad de expresión, pero para asegurar que los poderes federales velarían por su respeto y porque no se limitara. Su artículo 50 se refiere a las facultades exclusivas del congreso General, y entre ellas la fracción III se ocupa de "proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio y mucho menos abolirse en ninguno de los estados ni territorios de la Federación".⁷²

Además, el artículo 161 fracción IV se refiere a las obligaciones de los estados de proteger a sus habitantes en el uso de la libertad que tienen de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación; cuidando siempre de que se observen las leyes generales de la materia.

⁷¹Terrazas, Carlos R. Op. Cit. p. 38

⁷²Tena Ramirez, Felipe. Op. Cit. p. 174.

De todo lo anterior, podemos concluir que en esta Constitución existía, aunque fuera vagamente, la intención de asegurar las libertades de la persona, aunque solamente en su aspecto ideológico, como la libertad de expresión del pensamiento, referida a la que se ejerce a través de la palabra impresa.

Indirectamente se reconocen otros derechos fundamentales del individuo, como en el artículo 112 que restringe las facultades del presidente, quien no podía privar a ninguno de su libertad, ni imponerle pena alguna, aunque sí arrestar cuando lo exigiese el bien y seguridad de la Federación; ni ocupar la propiedad de ningún particular o corporación, ni turbarlo en la posesión, uso o aprovechamiento de ella.

En la Sección Séptima, del Título Quinto, se dispone una serie de reglas generales de la administración de justicia, obigatorias para los estados y territorios de la Federación, prohibiéndoles: las penas trascendentales (artículo 146); la confiscación de bienes (artículo 147); los juicios por comisión y las leyes retroactivas (artículo 148); aplicación de tormentos en cualquier caso (artículo 149); las detenciones sin pruebas semiplenas o indicios de que es delincuente, o por más de sesenta días (artículos 150 y 151) y el registro de las casas, papeles y efectos de los habitantes, sin ajustarse a las disposiciones legales (artículo 152).

Todas, hasta la fecha están incorporadas en nuestra Constitución vigente como garantías individuales.

3.- LA REFORMA

De la confusa variedad de tendencias políticas que siguió a la caída de Iturbide, estaban llamados a surgir los dos partidos políticos que, con el tiempo, se llamarían liberal el uno y el otro conservador.

El primero, nombrado del progreso primero y de la reforma después, propugnaba, en cuanto a la forma de gobierno, la republicana, democrática y federativa, y en cuanto a los atributos del estado mexicano, reivindicaba aquellos que la organización colonial había transmitido a organismos extraestatales.

El programa del partido conservador difería punto por punto del precedente. Adoptaba el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas y con el tiempo se inclinó hacia la forma monárquica; defendía los fueros y privilegios tradicionales. Lucas Alamán, su representante más autorizado, habría de formular sus principios: "Es el primero, conservar la religión católica...Entendemos también que es menester sostener el culto con esplendor y los bienes eclesiásticos...Estamos decididos contra la federación; contra el sistema representativo por el orden de elecciones que se ha seguido hasta ahora; contra los ayuntamientos electivos y contra todo lo que se llame elección popular, mientras no descanse en otras bases..."⁷³

El primer episodio importante de la lucha entre ambos partidos se desarrolló en los años de 1832 a 1834. La administración del vicepresidente Gómez Farías, en ausencia del presidente Santa Anna, se propuso emprender las reformas eclesiástica y militar. Las clases afectadas reaccionaron en contra de las medidas que se tomaban, y al mismo tiempo se produjo una desmembración del partido progresista, al separarse un grupo que, aunque aceptando en principio la necesidad de las reformas, consideraba sin embargo que su implantación debía ser paulatina y por vía de persuasión. Nació entonces el partido de los moderados, que bajo la amplia dominación de liberales se separaban de los puros, más que nada, en la táctica a seguir. La coalición de conservadores y moderados paralizó la reforma. Santa Anna regresó de Manga de Clavo, despidió a Gómez Farías y suspendió la legislación reformativa, que iniciada en abril del 33 se detuvo en mayo del 34.

En el inmediato Congreso Federal que se reunió en 35, obtuvieron mayoría los conservadores, por encima de la voluntad del presidente Santa Anna y de los moderados del antiguo grupo escocés, fieles estos últimos a contener todo extremismo.

Las dos cámaras que formaban el Congreso Federal, según el sistema bicameral de la Constitución de 24 entonces en vigor, comenzaron a sesionar el 4 de enero de 1834. En su mayor parte, los diputados aparecían autorizados para reformar la Constitución antes mencionada, con la sola taxativa de no tocar el artículo 171, el cual establecía, entre otras

⁷³Tena Ramírez, Felipe.Op. Cit. p. 199.

prohibiciones, la de modificar la forma de gobierno. La imposición de tal taxativa, aceptada ya por el Congreso, significaba que se mantendría inalterable la forma federativa, a pesar del triunfo de los conservadores.

Cuando el 16 de julio las cámaras iniciaron su segundo período de sesiones, el presidente Barragán, que substituía a Santa Anna en su licencia, les pidió que tuvieran en cuenta las solicitudes de los pueblos para la adopción del sistema unitario. Una comisión examinó dichas solicitudes y, como consecuencia, propuso en primer término que el Congreso sería constituyente, lo que fue aceptado por ambas cámaras.

El Congreso confió el proyecto de reformas a una comisión de su seno, la cual presentó pocos días después un proyecto de bases constitucionales, discutido y al fin aprobado el 2 de octubre; el proyecto se convirtió en la ley constitutiva del 23 del mismo mes, que con el nombre de **Bases para la nueva Constitución** dio fin al sistema centralista. Esta nueva ley fundamental se dividió en siete estatutos, razón por la cual a la Constitución centralista de que se trata se conoce también como la **Constitución de las Siete Leyes**.

3.1. Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana del 29 de diciembre de 1836.

Como lo mencionamos anteriormente, esta Constitución dio fin al sistema federal que se estableciera en la Constitución de 1824, creando el régimen centralista. En ella se enumeran en forma especial algunas garantías individuales, pero mencionándolas como derechos del mexicano.

Así, podemos encontrar dentro de la Ley primera, artículo 2, que se establecen como derechos del mexicano: No ser aprehendido sin mandamiento de juez competente (fracción I); no ser detenido por más de tres días por autoridad política, y ser puesto a disposición de la autoridad judicial, quien deberá promover dentro de los diez días siguientes el auto motivado de prisión (fracción II); no ser privado de la propiedad, del libre uso y del aprovechamiento de ella, salvo causa de utilidad general y pública (fracción III); no ser objeto de cateo ilegal (fracción IV); no ser juzgado y

sentenciado por tribunales que no se hayan establecido según la Constitución o que apliquen leyes dictadas con posterioridad al hecho (fracción V); no impedirle la libertad de traslado (fracción VI); y no suprimirse la libertad de imprenta (fracción VII).⁷⁴

En la Tercera Ley, artículo 45, se establecen las prohibiciones dictadas al Congreso General, dentro de las cuales se ratifican algunos de los derechos del mexicano, como son el caso de las fracciones III y IV. En la Ley Quinta se ordenan prevenciones generales sobre la administración de justicia en lo civil y en lo criminal, disponiéndose en los artículos del 43 al 51, normas para el aprisionamiento y detención, para el procesamiento para la aplicación de penas, que en nuestra Constitución vigente aparecen como garantías individuales.

3.1.1. Las Procuradurías de Pobres.

Dentro del marco histórico al que nos hemos referido con anterioridad, y con las pautas establecidas en las Siete Leyes Constitucionales con respecto a los Derechos Humanos, podemos decir que en el rubro de instituciones concretas, con eficacia práctica en la tutela de los Derechos Humanos, debemos mencionar la Ley número 18 del Estado de San Luis Potosí, expedida con fecha 5 de marzo de 1847, que estableció Las Procuradurías de Pobres, a iniciativa del licenciado Ponciano Arriaga, ilustre liberal del siglo pasado.

Ante la llaga social de la miseria en la entidad potosina, consecuencia de la enorme concentración de la propiedad a través de los latifundios, y del desvanecido sueño de opulencia de una bonanza minera del pasado, los Procuradores de Pobres fueron instituidos para paliar y remediar manifiestas injusticias sociales. Las Procuradurías de Pobres tenían señalado el cometido de defender a los desamparados de injusticias, atropellos y excesos frecuentemente cometidos por algunas autoridades y agentes públicos; pero también tenían la misión de mejorar la condición de las personas pobres,

⁷⁴Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. p. 206.

favoreciendo su ilustración y bienestar. El tenor literal de la exposición de motivos de la ley en cita consignaba:

Hay en medio de nuestra sociedad una clase desvalida, pobre y abandonada a sí misma. Esta clase está en la entraña de nuestra sociedad. Se compone de todos aquellos infelices que no habiendo tenido la suerte de heredar un patrimonio, ni la fortuna de adquirir educación, se encuentran sumergidos en la ignorancia y la miseria, se ven desnudos hambrientos, por todas partes vejados y escarnecidos, en todas partes oprimidos. Sobre esta clase recaen por lo común no sólo el peso y rigor de las leyes, sino también, y esto es lo más terrible, la arbitrariedad, la injusticia de muchas autoridades y de muchos de los agentes públicos.⁷⁵

La Ley de Procuraduría de Pobres preceptuaba, en su artículo 2, como obligación "ocuparse exclusivamente en la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas, y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltrato o tropelia que contra aquellas se cometiera, ya en el orden judicial, ya en lo político o militar del Estado, bien tenga su origen de parte de alguna autoridad, o bien de cualquier otro funcionario o agente público".⁷⁶

Recibida la queja y acordado su curso, los Procuradores deberían proceder sin demora a averiguar el hecho, decretar la reparación de la injuria y aplicar el castigo legal, en su caso. La inclusión de agravios atinentes al orden judicial en el poder reservado a los Procuradores, tenía por sentido reparar violaciones cometidas respecto de la materia y naturaleza de los juicios, como en el tiempo y forma de los procedimientos.

La similitud de la ley en comento con la institución sueca del Ombudsman que analizamos en el capítulo anterior, resulta advertible pese a la particularidad de clase social establecida para la Procuraduría de Pobres, dado que no se configuró una fórmula universal en cuanto a los beneficiarios de la protección institucional. La salvaguarda de los derechos individuales era el núcleo de la sencilla operación diseñada para los procuradores de pobres, que debían exigir la reparación de la arbitrariedad pronta e inmediatamente, de un modo sumarisimo que restableciera el derecho quebrantado. El carácter

⁷⁵Armienta Calderón, Gonzalo. Op. Cit. p. 68.

⁷⁶Loc. Cit.

de su acción se percibe tutelar, de corrección a los atropellos cometidos contra personas imposibilitadas para defenderse ante los tribunales o de expensar un defensor. En rigor, los procuradores de pobres representaron una vía de humanidad frente a una situación de arbitrariedad generalizada.

3.2. Constitución Federal del 5 de febrero de 1857

La convocatoria para el Congreso constituyente fue expedida el 16 de octubre de 1855. De conformidad con el Plan de Ayutla, la convocatoria utilizada fue la del 10 de diciembre de 1841, que había favorecido en las elecciones a la mayoría liberal del Congreso de 1842.

Entre los diversos problemas que agitaron y dividieron profundamente a la asamblea durante la discusión del proyecto de constitución, sobresale como característico de la época y por decisivo, el referente a si debía de expedirse una nueva Constitución o restablecerse la de 1824. Con el apoyo del gobierno, los moderados defendieron esta última posición. La Constitución del 24, bandera del federalismo liberal varias veces izada hasta entonces y otras tantas abatida en las contiendas políticas, tenía la autoridad de los años, el prestigio de la legitimidad y el respeto debido a la ley que había tomado en su cuna a la nacionalidad. Los moderados la aprovechaban en el 56 para enfrentarla a la reforma que la fracción avanzada del partido liberal trataba de acometer con ánimo de rescatar la integridad del Estado mexicano. Sin embargo, después de la presentación de diversas posturas y proyectos, y de largas discusiones, en el duelo entre las dos constituciones venció la de 1857.⁷⁷

El proyecto de la comisión recogía en sus artículos 2º, 12, 14, 15 y 18 el máximo a que había podido llegar, en materia de reformas que afectaban al clero, la mayoría progresista de la comisión. Posteriormente fue adicionado, con el mismo propósito de reforma, el art. 23 del proyecto. El Congreso aprobó, sin modificaciones esenciales, todos esos artículos, excepto el 15, que fue rechazado.

⁷⁷Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. p. 599.

El contenido de los preceptos aceptados es el siguiente:

Art. 2º, correspondiente al 13 de la Constitución, en la parte en que prohíbe los juicios por tribunales especiales, los fueros y los emolumentos que no sean compensación de un servicio público ni estén fijados por la ley. Tenía como antecedente la Ley Juárez que, en materia eclesiástica, abolía el fuero en lo civil y autorizaba su renuncia en lo criminal; respecto a emolumentos, en cierto modo hallaba su antecedente en la Ley Iglesias, que restringía las obvenciones parroquiales.

Art. 12, correspondiente al 5º de la Constitución, en la parte en que establece que la ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre por causa del voto religioso. Significaba la supresión de la coacción civil para el cumplimiento de los votos monásticos; no prohibía dichos votos, sino solamente los excluía de la intervención de la autoridad civil.

Art. 14, correspondiente al 7º de la Constitución, que consigna la libertad de imprenta. No erigía como límite el respeto al dogma católico.

Art. 18; correspondiente al 3º de la Constitución, que establece la libertad de enseñanza, sin mencionar, al igual que el anterior, ninguna limitación en favor del dogma.

Art. 23, correspondiente al 27 de la Constitución, en la parte que, adicionada por la Comisión, prohíbe a las corporaciones eclesiásticas adquirir o administrar bienes raíces, salvo los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución. Le sirvió de antecedente la Ley Lerdo.

La notoria mayoría que votó en favor de los cinco artículos mencionados, aprobándolos en los términos propuestos por la comisión, reveló la unidad de criterio de la asamblea en punto a las reformas en ellos contenidas. No ocurrió lo mismo respecto al artículo 15 del proyecto, que con los otros cinco completaba el plan de reformas en materia eclesiástica elaborado por la comisión. Dicho artículo instituía la tolerancia de cultos, por más que en su segunda parte disponía que el Congreso de la Unión cuidaría por medio de leyes justas y prudentes de proteger la religión católica, en cuanto no se perjudicaran los intereses del pueblo ni los derechos de la soberanía nacional.

Sin embargo, debido al gran número de voces que se alzaron en contra del artículo en cuestión, éste fue desechado.

El maestro Tena Ramírez afirma que con los artículos aprobados que se acababan de mencionar, se realizaba el programa mínimo de los reformistas. El núcleo más avanzado hubiera pretendido otras metas: en lugar del patronato, la separación total de la Iglesia y el Estado; en lugar de desamortización, nacionalización de los bienes eclesiásticos; en lugar de abolir la coacción civil de los votos religiosos, suprimir los conventos. La oposición del gobierno y de la mayoría congresional los redujo en sus pretensiones. Y sin embargo, lo alcanzado fue bastante para provocar la censura canónica de la potestad afectada por los nuevos preceptos.⁷⁸

Con estas reformas y adiciones, finalmente el 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en esos momentos por más de 90 representantes, después por el presidente Comonfort. El 17 del mismo mes la asamblea constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución.

Si en alguna Constitución Mexicana se encuentran reflejados fielmente los principios de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, promulgada en Francia el 26 de agosto de 1789, es en la de 1857. El artículo primero de esta Constitución es síntesis de esta teoría: 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.⁷⁹

De este modo, las garantías individuales, al igual que en la Constitución que nos rige a los mexicanos actualmente, se encuentran contenidas dentro de los primeros 29 artículos, en el Título I, Sección I, entre los que destacan: libertad de enseñanza (art. 3); libertad de profesión (art. 4); libertad de expresión (art. 6); libertad de imprenta (art. 7); derecho de petición (art. 8); libre asociación (art. 9); libre tránsito dentro de la República Mexicana (art. 11) e igualdad ante la ley (art. 13), entre otros.

⁷⁸Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. p. 602.

⁷⁹Ibidem. p. 607.

4.-CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

La Revolución tomó el nombre de "Constitucionalista" porque se proponía restaurar el orden constitucional, cuya ruptura se atribuía a Huerta. Los actos de Carranza, realizados durante la etapa del movimiento armado contra Huerta, se acomodaron a la denominación adoptada, de suerte que se sobreentendiera el designio de acatar la Constitución vigente, que era la del 57. Así los dos primeros documentos relativos a la rebelión, el decreto del 19 de febrero expedido por la legislatura de Coahuila y la circular de Carranza de la misma fecha invocan respectivamente "el sostenimiento del orden constitucional en la República" y "la bandera de la legalidad para sostener al gobierno constituido".⁸⁰

Una finalidad parecida externó el Plan de Guadalupe, firmado en la hacienda de ese nombre el 26 de marzo de 1913 por el grupo de jefes y oficiales que estaban a las órdenes de Carranza y de cuyo articulado fue autor este último. Este plan se suscribió con la promesa de formular el programa social al triunfo de la lucha.

Mediante el Decreto reformativo del Plan de Guadalupe, expedido por Carranza el 14 de septiembre de 1916 en la Ciudad de México, se convocaba a elecciones para un Congreso Constituyente, integrado por representantes de las entidades federativas en proporción al número de habitantes. A diferencia de los anteriores constituyentes, que por la norma que les dio origen podían expedir soberanamente una nueva Carta fundamental, el convocado por este Decreto "no podría ocuparse de otro asunto que del proyecto de la Constitución reformada que le presentaría el Primer Jefe. Debería desempeñar su cometido en un tiempo no mayor de dos meses y, terminados sus trabajos, se disolvería".⁸¹

Instalado en la ciudad de Querétaro, el Congreso Constituyente inició las juntas preparatorias el 21 de noviembre de 1916; el 6 de diciembre se

⁸⁰Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. p. 806.

⁸¹Ibidem. p. 811

designó a la Comisión de Constitución, prevaleciendo el criterio radical de la mayoría.

El proyecto del Primer Jefe fue aceptado, modificado y adicionado según los varios aspectos que a continuación se mencionarán.

Fue aceptado en la casi totalidad de las innovaciones que respecto a la Constitución del 57 proponía en cuanto a la organización política. En cuanto a la regulación de las relaciones del Estado con la Iglesia, el proyecto de Carranza no lo abordaba. Por tanto, el Constituyente fue más allá, modificando en sentido radical los artículos relativos del proyecto.

La obra original y propia de la asamblea de Querétaro consistió en las trascendentales novedades que introdujo en las materias obrera y agraria, bastantes por sí solas para convertir el proyecto de reformas del Primer Jefe en una nueva Constitución.⁸²

En las adiciones de diciembre de 1914 al Plan de Guadalupe, Carranza había planteado la reforma social y en las leyes que a continuación expidió en Veracruz había abordado su ejecución. La convocatoria para un Congreso Constituyente se justificó, en el decreto respectivo, no por la necesidad de llevar a la Constitución la reforma social, sino sólo las reformas de índole política. En otros términos, la primera podía encomendarse sin tacha de inconstitucionalidad al legislador ordinario, mientras que las segundas requerían la intervención del constituyente. Así se explica que en el proyecto de Constitución la cuestión social apenas se hubiera tocado, no obstante la importancia que representaba para su autor.

La asamblea se manifestó inconforme con dejar a las leyes secundarias la resolución del problema social en sus dos grandes aspectos, el laboral y el agrario, pues consideró necesario fijarla en la ley suprema, a pesar del criterio hasta entonces respetado de que materias de esta índole no correspondían a la Constitución.⁸³

Es claro que en el seno del Constituyente no se encuentra enunciada, expuesta o definida, una nueva doctrina general en materia de filosofía, política, sociología o economía. Se advierte, tan sólo, una preocupación

⁸²Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. p. 813.

⁸³Loc. cit.

auténtica por los problemas concretos del campo y de los trabajadores industriales. Al decir del maestro Carlos R. Terrazas, estos problemas no fueron enfocados en modo alguno desde una ideología marxista y socialista, sino como realidades palpitantes de vida, desnudas de todo ropaje conceptual y que caían en el campo de los sentidos, mucho antes de impresionar la facultad de generalización de la mente humana.⁸⁴

La Constitución de 1917 protege un conjunto de Derechos Humanos, establecidos en el capítulo de las Garantías Constitucionales de nuestra Ley Fundamental. Como lo hemos mencionado anteriormente, esta Constitución fue producto del movimiento social armado, la Revolución Mexicana, donde principalmente los campesinos amenazados y descontentos se rebelaron contra la oprobiosa situación de miseria en la que se encontraban y contra una dictadura que los había mantenido en una situación de desigualdad. Fue la Carta Magna de 1917 donde los oprimidos victoriosos habrían de imponer un nuevo sistema de vida de acuerdo a la dignidad humana, sustento de los derechos del hombre.

La Constitución de 1917 es el resultado de las necesidades y aspiraciones de un pueblo cuyas tendencias reformadoras, populares y nacionalistas habrían de llevarlo a enarbolar como bandera la idea de una distribución más equitativa de la riqueza, aspiración que, por otra parte, supieron asimilar y plasmar los Constituyentes de Querétaro.

La Carta Magna de 1917 ocupa un sitio singular en la historia del mundo. Es la primera Carta Política que incorpora a los derechos tradicionales heredados tanto por las constituciones francesas revolucionarias como de las cartas de las colonias inglesas americanas y sus respectivas enmiendas. Estos derechos se pueden dividir en los siguientes grupos:

- Derechos económicos y sociales: Se encuentran contenidos principalmente en los artículos 3º, 27, 28 y 123 y los podemos dividir en dos grandes apartados:

- a) Derechos Humanos propiamente dichos o derechos individuales;
- b) Derechos económicos y sociales.

⁸⁴Terrazas, Carlos R. Op. Cit. p. 67

a) Los Derechos Humanos propiamente dichos se dividen en tres grandes grupos:

- Los que se refieren a la igualdad personal;
- Los que se refieren a la libertad individual, y
- Los que otorgan seguridad jurídica a las personas.

Igualdad personal

En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución...(Art. 1º). Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos extranjeros que entren en el territorio nacional alcanzarán por ese solo hecho, su libertad y la protección de las leyes (Art. 2). Todo individuo tiene derecho a recibir educación. Contribuir a la mejor convivencia humana...evitando los privilegios de raza, secta, grupo, sexo o individuo (Art. 3º, Frac. I inciso c, último párrafo); El varón y la mujer son iguales ante la ley (Art. 4). En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas, ni honores hereditarios...(Art. 12). Ninguna persona o corporación puede tener fuero...(Art. 13).

Libertad Individual

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada, sobre el número y el espaciamiento de sus hijos (Art. 4º). A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos (Art.5). La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa...(Libertad de expresión, art. 6). Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia (Libertad de imprenta, art. 7). No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito...(Libertad de asociación, art.9). Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa...(Art.10). Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar su residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u

otros requisitos semejantes. (Art.11). Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento (Art.16). Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo....(Art.24).

Seguridad Jurídica

Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición (art. 8º) Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales (Art. 13). Todos los derechos consagrados en los artículos 14 y 16, que se refieren a la materia judicial. Las garantías del procesado consagradas en los artículos 17, 18, 19, 20, 21, 22, y 23 principalmente.

Derechos Sociales

Los derechos sociales son los que consideran al hombre ya no en su entorno individual, sino como parte integrante y activa de un grupo social o comunidad; son aquellos derechos que otorgan a los grupos la satisfacción de sus necesidades más apremiantes, como el desarrollo y buen funcionamiento de sus instituciones, así como el aprovechamiento máximo de sus oportunidades.⁸⁵

5.- EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO.

En la segunda fase de análisis de los Derechos Humanos en México, después de 1917, la Constitución del 5 de febrero de ese año, como se señaló anteriormente, fue la primera en el mundo que consolidó los principios de justicia social. Esta inspiración social se manifestó, sobre todo, en la elevación a rango constitucional de normas protectoras, contenidas en los artículos 3º, 27 y 123, respecto de los sectores tradicionalmente marginados de nuestra sociedad: el rural y el obrero. Esto fue posible gracias a la Revolución Mexicana que, recogiendo los anhelos populares que habían

⁸⁵Díaz Müller, Luis: "Manual de Derechos Humanos"; edición, México. CNDH. 1991. p. 55

venido postergando desde la consumación de la independencia, se convirtió en la primera revolución triunfante inspirada en una ideología socialista. Fue durante los años de lucha que se forjaron y precisaron los objetivos de justicia social, los cuales finalmente habrían de quedar plasmados en la Constitución actualmente en vigor, a través de una declaración de derechos que vino a completar y modificar el repertorio de derechos de inspiración individualista, contenido en los documentos constitucionales anteriores a ella.

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

5.1 Procuraduría Federal del Consumidor

La creación de la Procuraduría Federal del Consumidor en 1975, aunque de naturaleza diferente, tiene finalidades comunes a la defensa de los derechos de los individuos, aunque no primordialmente frente al poder público. Dicha procuraduría es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio y con funciones de autoridad administrativa, encargada de promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora, mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley.

El domicilio de la Procuraduría será la Ciudad de México, y se establecerán delegaciones en todos y cada uno de los estados, así como en los lugares en que se considere necesario.

En cuanto a sus atribuciones, el artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor establece, entre otras, las siguientes:

- Representar los intereses de la población consumidora ante toda clase de autoridades administrativas, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan, encaminados a proteger el interés del consumidor;
- Representar colectivamente a los consumidores, en cuanto tales, ante entidades u organismos públicos o privados y ante los proveedores de bienes o prestadores de servicios;

- Representar a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales, previo el mandato correspondiente, cuando a juicio de la Procuraduría la solución que pueda darse al caso planteado llegare a trascender al tratamiento de intereses colectivos;
- Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones de consumo;
- Proporcionar asesoría gratuita a los consumidores;
- Ejercer, con el auxilio y participación, en su caso, de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia en materia de precios y tarifas acordados, establecidos o autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como sancionar su violación en términos de los artículos 86 y 87 y denunciar ante quien corresponda los casos de que tenga conocimiento por incumplimiento de normas de calidad, peso, medida y otras características de los productos y servicios;
- Denunciar ante las autoridades competentes los casos en que se presuma la existencia de prácticas monopólicas o tendientes a la creación de monopolios, así como las que violen las disposiciones del Artículo 28 Constitucional y sus leyes reglamentarias.
- Procurar la satisfacción de los derechos de los consumidores a través de los incisos que aparecen en la fracción VIII del Art. 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor;
- Organizar y manejar el Registro Público de Contratos de Adhesión;
- Velar, en la esfera de su competencia, por el cumplimiento de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

5.2 .Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León.

El 23 de diciembre de 1978 el doctor Pedro Zorrilla Martínez, entonces gobernador del estado de Nuevo León, presentó un proyecto legislativo a fin de instituir una Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, concebida como un Ombudsman local. El propósito de la institución es proteger los derechos consagrados en las constituciones federal y local, así

como recibir e investigar reclamaciones presentadas por la población en contra de las autoridades administrativas (municipales, estatales o federales). Esta Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos informaría al público de sus actividades. En esta iniciativa, dicha Dirección está facultada para elevar, ante el órgano relativo, propuestas legislativas.

Este proyecto fue aprobado por la legislatura local el 30 de diciembre del mismo año, promulgado el mismo día y publicado el 3 de enero de 1979. Igual suerte corrió la ley que establece las bases para la defensa de los Derechos Humanos en el citado estado de Nuevo León.⁸⁶ Esta dependencia puede ser considerada como el primer antecedente legislativo del Ombudsman en México.

5.3. La Defensoría de los Derechos Universitarios

El 29 de mayo de 1985 se estableció en la Universidad Nacional Autónoma de México, la Defensoría de los Derechos Universitarios. Esta institución derivó de un proyecto legislativo que el entonces rector, doctor Jorge Carpizo, presentó ante el Consejo Universitario en mayo de 1985. Dicha Defensoría es un órgano de carácter independiente que tiene por finalidad esencial recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico de la UNAM, por la afectación de los derechos que les otorga la legislación universitaria, realizar las investigaciones necesarias, ya sea a petición de parte o de oficio y proponer, en su caso, soluciones a las autoridades de la propia Universidad. De igual manera, la Defensoría conocerá de oficio o a petición de parte, de las reclamaciones, quejas, inconformidades o denuncias que formulen los estudiantes, profesores, investigadores y técnicos académicos, cuando en las mismas se alegue la infracción de sus derechos de carácter individual, por actos, resoluciones u omisiones contrarias a la legislación Universitaria, o cuando se hayan dejado sin respuesta las solicitudes dentro de un plazo razonable, tomando en cuenta los términos establecidos por la propia legislación.⁸⁷

⁸⁶Venegas Alvarez, Sonia. Op. Cit. p. 119.

⁸⁷Díaz Müller, Luis. Op. Cit. p. 83.

La Defensoría se integra con un defensor y dos adjuntos que lo auxiliarán en sus funciones y lo substituirán en sus ausencias, y además con el personal técnico y administrativo que se considere necesario. Para ser titular de la Defensoría Universitaria se requiere ser un prestigiado jurista y reunir los requisitos que la Ley Orgánica de la UNAM exige para ser miembro de la Junta de Gobierno.

El Defensor es designado por la Comisión de Legislación Universitaria del Consejo Universitario. Conforme al reglamento que lo rige, la responsabilidad de Defensor Universitario es incompatible con cargos o nombramientos representativos o administrativos, tanto de la Universidad como de los sectores públicos, social o privado. Sin embargo, el mismo ordenamiento le permite el ejercicio de la docencia y la investigación, así como la participación en asociaciones científicas, artísticas o culturales, siempre que no sea en puestos directivos o remunerados.

El periodo de ejercicio del Defensor Universitario es de cuatro años, y reelegible para un periodo más, y tendrá las siguientes atribuciones:

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

- Rendir anualmente un informe de actividades ante el Rector y el Consejo universitario;
- Divulgar entre la comunidad universitaria las funciones de protección y vigilancia de la Defensoría.

En cuanto a su competencia, como lo mencionamos anteriormente, la Defensoría conoce de aquellos actos, resoluciones u omisiones de los funcionarios, profesores, dependencias administrativas o académicas, cuerpos colegiados, académicos de facultades, escuelas o instrumentos, contrarios a la legislación universitaria, irrazonables, injustos, inadecuados o erróneos, siempre que afecten los derechos universitarios de los estudiantes y miembros del personal académico de la UNAM. Sin embargo, la Defensoría no conoce de: a) Las afectaciones de los derechos laborales de carácter colectivo; b) Las resoluciones disciplinarias; c) Las afectaciones a los derechos de naturaleza laboral, por existir vías jurídicas adecuadas al respecto; d) Las evaluaciones académicas de profesores, Comisiones Dictaminadoras o Consejos Técnicos o Internos, y en general sobre los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico; e) Las violaciones que puedan impugnarse por otra vía establecida por la legislación universitaria.⁸⁸

Así, el establecimiento de la segunda institución con funciones de Ombudsman se dio en el ámbito universitario. Esta Defensoría de los Derechos Universitarios abrió sus puertas al público en agosto de 1985, y desde entonces ha demostrado ser una noble institución, con una loable y encomiable labor, la cual se constituyó en una digna pionera en la ruta hacia la implantación del Ombudsman en México.

5.4. Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca y Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero

En septiembre de 1986 y en abril de 1987 se fundaron la Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca y la Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero respectivamente. La creación de la primera, es decir, la institución oaxaqueña, es quizá la primera en su género, pues es la coronación de un

⁸⁸Venegas Álvarez, Sonia. Op. Cit. p. 115.

esfuerzo legislativo para la defensa de los indígenas, en un estado conformado por más de un millón y medio de personas pertenecientes a distintos pueblos indígenas. Esta medida encuentra actualmente mayor resonancia, al abrirse una consulta nacional tendiente a valorar las instituciones y formas culturales de los indígenas mexicanos.

La procuraduría en mención es un organismo público encargado principalmente de luchar contra la opresión y la injusticia que sufren un sinnúmero de etnias indígenas que habitan el estado de Oaxaca. Tiene como objetivo buscar un desarrollo social que se exprese en el correcto ejercicio de sus derechos civiles y políticos y en la dignificación de su lengua y su cultura.⁸⁹ Esta institución no puede considerarse un Ombudsman en sentido estricto, aunque constituye un importante acercamiento. La Ley de su creación fue publicada en 1986 y reglamentada el 26 de septiembre del mismo año.

La estructura de la institución en comento se compone de un Procurador Indígena, un subprocurador y ocho delegados regionales. Cada delegación tendrá el número de abogados, pasantes, peritos traductores indígenas y personal subalterno que requiera.

Del articulado del reglamento se desprende que la institución tendrá como objetivo fundamental la defensa de los derechos de los indígenas de Oaxaca, haciendo énfasis en los aspectos penales. Así, dentro de sus principales funciones destacan:

- Intervenir en el proceso de liberación de los indígenas que se encuentran privados de su libertad por causa de problemas relacionados con su condición socioeconómica y cultural;
- Promover el estudio de los casos penales ya iniciados en los que se encuentran involucrados los miembros de las comunidades étnicas del estado, a fin de que logren su libertad, teniendo en todos los casos intervención de oficio tanto en los asuntos ya instaurados en los juzgados y demás instancias, así como los que se inicien por la Procuraduría de Justicia del estado en averiguación previa;

⁸⁹Díaz Müller, Luis. Op. Cit. p. 76.

- Intervenir para evitar que a los procesados indígenas se les den malos tratos;
- Fungir como órganos de asesoría jurídica a instituciones gubernamentales que desarrollan acciones tendientes a la defensa de los derechos étnicos;
- Brindar asesoría jurídica general a las distintas etnias de la entidad;
- Promover la difusión de los instrumentos legales urgentes a través de campañas realizadas en idiomas indígenas;
- Prevenir, a través de campañas, la comisión de los distintos delitos por parte de la comunidad indígena, utilizando el material étnico necesario.

Este mismo reglamento establece que la institución estará organizada por regiones y determina los grupos a los cuales irá dirigida su actuación. De este modo, los beneficiarios de la Procuraduría serán los individuos y comunidades de los grupos étnicos Mixe, Zapoteco, Chinanteca, Chontal, Huave, Zoque, Mazateco, Cuicateco, Náhuatl, Mixteco, Triqui, Chatino, Chocholteco, Ixcateco, Popolca y Amuzgo, así como toda persona que se encuentre en el interior del estado y justifique ante la Procuraduría Indígena pertenecer a cualquier grupo étnico del país.

De igual forma, siguiendo la tónica de la institución oaxaqueña, el 29 de abril de 1978 fue promulgada la ley de la Procuraduría Social de la Montaña, con el objetivo central de impulsar el crecimiento integral de la población indígena en el estado de Guerrero, su protección jurídica y capacidad de plena producción. Es un órgano administrativo desconcentrado por territorio, con autonomía técnica y jerárquicamente subordinado al Ejecutivo.⁹⁰ La institución no tiene las características de un Ombudsman, sino más bien es un órgano coordinador de esfuerzos y receptor de inquietudes e inconformidades.

Su estructura está compuesta por un Consejo técnico presidido por el gobernador o por quien él designe; titulares de las dependencias estatales que ejercen atribuciones en la región de la Montaña; el Procurador Social de la Montaña; los Presidentes Municipales de los municipios que integran la

⁹⁰Díaz Müller Luis. Op. Cit. p. 78.

región de la montaña y seis miembros designados por el titular del Poder Ejecutivo.

Dentro de las funciones que tiene la Procuraduría en mención, se encuentran muy diversas de organización, evaluación y apoyo, entre las que cabe destacar:

- Proveer la adecuada vinculación entre las acciones que llevan a cabo las dependencias y entidades federales, estatales y municipales, con sujeción a las leyes aplicables y a los convenios de coordinación que al efecto se celebren , a fin de propiciar el desarrollo integral de la región y el aprovechamiento eficiente de los recursos de ésta;

- Apoyar la elaboración del Programa para el Desarrollo Integral de la Montaña, así como llevar a cabo la evaluación del cumplimiento del mismo;

- Propiciar la cabal participación de los municipios y de las comunidades indígenas en la planeación del desarrollo integral de la región, así como la definición de las acciones que hayan de realizar las dependencias y entidades públicas en la región;

- Coadyuvar a la protección de los intereses agrarios y penales, ante los tribunales y órganos competentes de los grupos que habiten en la región de la Montaña, en los procedimientos en que sean parte;

- Dar auxilio al Instituto Nacional Indigenista en la investigación de los problemas de los grupos indígenas de la región de la Montaña;

- Coadyuvar a las gestiones que realicen los campesinos para que obtengan capacitación, asesoría y asistencia técnica para el uso más eficiente de los recursos con los que cuentan;

- Realizar los estudios correspondientes, a fin de determinar mecanismos que permitan comercializar los productos de la montaña en las mejores condiciones;

- Promover la organización para la producción, así como para la comercialización de los productos de la región.

Esta Procuraduría llegó en un momento providencial, tanto para la entidad federativa de donde surge, como también un precedente rico en experiencias, precisamente cuando todo lo relacionado con el indígena toma, día a día, un

giro histórico en las relaciones de la sociedad y Estado mexicano con estos grupos que son parte fundamental de nuestras raíces históricas.

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

5.5. Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes.

El 14 de agosto de 1988 nació la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, dentro de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del mismo estado. Es un órgano dependiente del Poder Ejecutivo estatal, que tiene como finalidad tutelar las quejas presentadas por personas afectadas por las violaciones de las obligaciones establecidas en el artículo 55 de la ley antes mencionada. Con la creación de este órgano se busca que dichas quejas sean objeto de la investigación necesaria para el esclarecimiento de la verdad, y se obtenga la aplicación plena de la ley, a instancias del ciudadano afectado.⁹¹ Esta fue la primera institución mexicana nacida bajo la inspiración del Ombudsman escandinavo y constituyó una verdadera innovación en las instituciones jurídicas de México.

Se integra con un Procurador de Protección ciudadana y el personal técnico y administrativo necesario para el ejercicio de sus funciones, entre las que se encuentran:

- Recibir las quejas que formulen los particulares respecto a la ejecución de actos contrarios a derecho o por la defectuosa actividad de los servidores públicos a que se refiere el art. 2 de la Ley de Responsabilidades de la materia en el estado de Aguascalientes, hecha excepción del Gobernador Constitucional del Estado;
- Investigar la procedencia de la queja y sustanciar los procedimientos necesarios para la averiguación de la verdad en relación con esa queja;
- Formular a los servidores públicos competentes para ello, recomendaciones, advertencias, proposiciones, recordatorios de sus deberes

⁹¹Díaz Müller, Luis. Op. Cit. p.71.

FALTA PAGINA

No. 81

Federal el 17 de julio de 1989. Es un órgano desconcentrado del Departamento del Distrito Federal encargado de resolver las demandas de la población del mismo, "encaminado a obtener una mejor, más expedita y eficiente atención de los servidores públicos del Departamento del Distrito Federal durante la gestión de sus trámites, o como usuarios y beneficiarios de servicios públicos".⁹²

Su objetivo general es el de coadyuvar a que los actos de autoridad y prestación de los servicios públicos a cargo del Departamento del Distrito Federal, y de las entidades paraestatales sectorizadas al mismo, se realicen apegados a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad.

Así mismo, dentro de las funciones específicas que tiene la Procuraduría en comento, se encuentran las que a continuación describiremos:

- Recibir quejas e inconformidades sobre actos u omisiones de la autoridad administrativa del DDF, que presenten los particulares, cuando no pudieran recurrirlos o desconozcan sus razones y fundamentos, o si hubiere demorado la respuesta a una petición;
- Recibir quejas e inconformidades sobre irregularidades en la prestación de servicios públicos a cargo del DDF y en las entidades sectorizadas al mismo, así como de los que, por virtud de concesión o autorización, presten los particulares;
- Transmitir las quejas e inconformidades recibidas a las áreas, unidades administrativas y órganos desconcentrados del DDF y, en su caso, ante las entidades sectorizadas al mismo, y verificar su tramitación para que las mismas sean oportunamente atendidas;
- Turnar a la Contraloría General del DDF las quejas o denuncias que sean de su conocimiento que impliquen o supongan una responsabilidad atribuible a los servicios públicos, en los términos de la legislación aplicable, informando de ello al interesado;
- Realizar o solicitar las investigaciones necesarias para cumplir su objetivo, en relación a las quejas e inconformidades que se le presenten y sean procedentes;

⁹²Díaz Müller, Luis. Op. Cit. p.80.

- Emitir recomendaciones que tiendan a conciliar las diferencias entre autoridades o prestadores de servicios del DDF y los particulares, con motivo de quejas e inconformidades que estos últimos presenten;

- Formular sugerencias y recomendaciones, debidamente motivadas y fundadas, a las áreas, unidades y órganos desconcentrados del Departamento, así como a las entidades sectorizadas a éste, en relación a las quejas o inconformidades de que conozca o investigue, con el propósito de simplificar procedimientos, regular o no actividades, mejorar la prestación de los servicios y elevar la eficacia de los servidores públicos;

- Presentar al Jefe del Departamento del Distrito Federal informes periódicos sobre asuntos tramitados y pendientes, de sus gestiones e investigaciones y de las recomendaciones formuladas en el ejercicio de sus funciones.

La estructura de la Procuraduría Social se conforma por un Procurador Social, quien será nombrado por el Jefe del DDF, subprocuradores sociales, comisionados delegacionales y comisionados especiales.

5.7. Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

El surgimiento dinámico de una cultura de Derechos Humanos en la sociedad civil mexicana impulsó a la Secretaría de Gobernación a crear, mediante decreto del 2 de diciembre de 1988, publicado el 13 de febrero de 1989, la Dirección General de Derechos Humanos. Esta instancia del Gobierno Federal puede considerarse como el antecedente inmediato de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que vino a sustituir con mayor estructura y jerarquía a esta Dirección, pero con un objetivo común: la promoción, defensa y salvaguarda de los Derechos Humanos.

El decreto antes mencionado facultó a esta dirección para emitir opiniones respecto a la vigencia y observancia de los Derechos Humanos. Así, el artículo 15 establecía que corresponde a la Dirección General de Derechos Humanos:

I. Proponer aquellos programas que promuevan e impulsen, dentro del marco de la Carta Internacional de Derechos Humanos, el cumplimiento de los acuerdos signados por nuestro país;

II. Proponer proyectos de iniciativas, programas, acciones y mecanismos que contribuyan a la planeación de la política de Derechos Humanos en nuestro país;

III. Proponer las medidas necesarias que tiendan a la salvaguarda de los Derechos Humanos;

IV. Establecer mecanismos de enlace y coordinación con entidades, instituciones y organismos públicos o privados, para promover la aplicación y respeto de los Derechos Humanos;

V. Recibir y atender las quejas administrativas que sobre violación de los Derechos Humanos presenten los particulares o las instituciones públicas o privadas, y proponer al titular del ramo las acciones necesarias para su inmediata resolución;

VI. Poner a consideración de su superior jerárquico, los programas tendientes a la capacitación ciudadana en la promoción y la salvaguarda de los Derechos Humanos;

VII. Proporcionar apoyo técnico y asesoría sobre los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, a las personas, entidades, instituciones y organismos relacionados con la promoción y defensa de los Derechos Humanos;

VIII. Representar, por conducto de su titular, al Secretario y coordinar los trabajos de la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados;

IX. Las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyan, así como aquellas que le confiera el titular del ramo.

CAPITULO IV

LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

1. ORGANIZACIÓN E INTEGRACIÓN DE LA CNDH.

La sociedad siempre ha ocupado un lugar preponderante en la vida nacional; su participación a través de sus demandas e inquietudes ha sido de gran importancia para mejorar la administración y procuración de justicia.

En este sentido y con el propósito de coadyuvar con las autoridades a la mejor impartición de justicia, se dio el comienzo de la primera institución con rasgos claros de Ombudsman en el ámbito nacional. Así, el 6 de junio de 1990, mediante decreto publicado en el Diario Oficial, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado adscrito al ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación, la cual sustituiría, con márgenes mucho más amplios de competencia, a la Dirección General de Derechos Humanos de la misma dependencia.

Este ordenamiento se creó por el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, con apoyo en la facultad reglamentaria que le otorga la fracción I del artículo 89 constitucional y con fundamento en los numerales 17 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En el preámbulo del decreto consideró que el Estado democrático moderno es aquel que garantiza la seguridad a sus ciudadanos y aquellos extranjeros que se encuentren en su territorio, respeta y hace respetar la ley, reconociendo la pluralidad política y acogiendo la crítica para alentar a la sociedad civil.

Al crear la CNDH, el Presidente reconoció que es obligación del Estado Mexicano preservar el orden, la paz y la estabilidad social del país, salvaguardando el pleno ejercicio de las garantías individuales y la vigencia del principio de legalidad en la ejecución de las atribuciones de los órganos de gobierno, destacando que la definición de políticas en materia de Derechos Humanos se ha encontrado históricamente contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como garantías individuales y garantías sociales, por lo que la observancia de políticas

encaminadas al cumplimiento de los Derechos Humanos, ha requerido y requiere la atención y respuesta al más alto nivel.

Del análisis de su normatividad y del funcionamiento tenido hasta la fecha, se desprende que el motivo fue crear una institución compatible con la realidad política de nuestro país, es decir, un Ombudsman muy particular. Así, la Comisión Nacional de Derechos Humanos se crea tras la ola de surgimientos, a nivel local, de una serie de organismos gubernamentales y civiles de protección de Derechos Humanos, los cuales no son más que la expresión del reclamo de la sociedad nacional. Como se puede observar, esta nueva corriente provino, principalmente, de la periferia al centro y después de varios años se consolidó la tendencia con la creación de la Comisión.

La comisión se configuró como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, al considerarse a ésta responsable de conducir la política interior del país y promover la protección de las garantías individuales. El artículo segundo del decreto atribuyó a la Comisión las funciones de "proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los Derechos Humanos. Con este propósito instrumentará los mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación que garanticen la salvaguarda de los Derechos Humanos". Ya en el desglose atributivo del artículo tercero del decreto en comento, se confirió a la comisión la atención y seguimiento de los reclamos sociales sobre Derechos Humanos, así como lo concerniente a las acciones que impulsarán el cumplimiento en territorio nacional de tratados, convenios y acuerdos internacionales signados por México en la materia. El organismo estaría compuesto de un presidente, un secretario ejecutivo, un consejo y un visitador, con obligación, el primero de informar al Presidente de la República sobre los resultados de las acciones de protección de los Derechos Humanos (esta estructura fue modificada posteriormente con la publicación de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos publicada en 1992, la cual comentaremos más adelante). Se establecía como potestad del presidente de la Comisión solicitar a cualquier autoridad del país, información sobre posibles violaciones de los Derechos Humanos, y emitir las recomendaciones u observaciones que resultaran pertinentes, a las autoridades administrativas responsables.

El Reglamento Interno de la Comisión, publicado en el Diario Oficial del 1º de agosto de 1990, corrió a cargo del consejo, que la catalogó como un órgano de la sociedad y defensor de ella. Para garantizar los Derechos Humanos, la institución requería de una estructura funcional ágil y conveniente. La idea central era hacerla accesible a todo interesado; precisar sus funciones y estructura, los cometidos específicos de cada uno de sus componentes y las reglas mínimas de procedimiento para recibir quejas, realizar investigaciones, elaborar dictámenes y formular recomendaciones a autoridades y funcionarios involucrados.

En la primera órbita competencial de la Comisión, prevista en el reglamento interno en comento, se contempló su intervención en casos administrativos en que se dieran vicios en procedimientos e indagatorias de delitos lesivos de personas o grupos de la sociedad, cometidos por una autoridad o servidor público, o por un particular que exhibiere impunidad proveniente de la anuencia o tolerancia de algún representante o agente del poder público, lo mismo que en las situaciones de negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público. No se le daba competencia para intervenir en sentencias definitivas y en aspectos jurisdiccionales de fondo, en conflictos laborales atendidos en la esfera jurisdiccional correspondiente, ni en la calificación de elecciones. Podría tener una intervención marginal en conflictos laborales, en los casos donde interviniera una autoridad administrativa y se hubieren violado garantías individuales y sociales; y también en los procesos comiciales, cuando se violaran garantías individuales de los ciudadanos que acudiesen a emitir el sufragio.

A diferencia de los Ombudsmen parlamentarios, designados por el órgano legislativo, con primacía indiscutible en una democracia parlamentaria, en el caso de la Comisión, el Presidente de la República designaba -y designa- al presidente de aquella, lo cual es congruente con nuestro régimen político de corte presidencialista. Un cometido específico del presidente de la comisión quedó concebido en los términos del artículo 8º, fracción VII: "Hacer las recomendaciones y, en su caso, las observaciones que resulten pertinentes a las autoridades del país por violaciones a los Derechos Humanos", estableciéndose en la fracción XII, en anticipo del reciente cambio

constitucional, el establecimiento de relaciones con las comisiones estatales de Derechos Humanos.

El 28 de enero de 1992 se publicó el decreto mediante el que se reformó el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incorporando el apartado B, para elevar a rango fundamental la protección de los Derechos Humanos, estableciendo la creación de la CNDH y los organismos estatales correspondientes, concediendo el término de un año para el establecimiento de aquellos organismos estatales inexistentes y la regularización formal de los preestablecidos.

La Ley de la CNDH, publicada en el Diario Oficial del 29 de junio de 1992, estableció la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional, y constituye el último acto jurídico con el cual concluye el proceso legislativo de este nuevo ordenamiento.

Con el decreto de creación, la CNDH se encontraba adscrita administrativa y financieramente a la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, la Ley le otorga carácter federal de órgano descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Por lo tanto, tiene ahora plena autonomía, operativa y financiera, además de que tampoco queda sujeta a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. La ley prescribe como objeto de la Comisión: "La protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos en el orden jurídico mexicano" y le confiere 14 atribuciones diferentes y más amplias que aquellas que se establecieron en un principio en el decreto de creación.

En referencia a las obligaciones y responsabilidades de las autoridades, se diseñan diversas garantías para la autonomía del trabajo de los principales servidores públicos de la Comisión Nacional. El decreto únicamente confería la facultad a su presidente para solicitar información a cualquier autoridad; por el contrario, la Ley establece un título completo sobre las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos con la CNDH, incluyendo sanciones específicas por el incumplimiento de las mismas.

La CNDH tendrá las siguientes facultades:

a) Conocer e investigar violaciones de Derechos Humanos en los siguientes casos:

1) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal, entendiéndose por éstos los que provengan de instituciones, dependencias u organismos de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal.

Sólo podrán conocerse quejas e inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo;

2) Por ilícitos cometidos por particulares con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o cuando éstos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les corresponden en relación a dichos ilícitos, haciendo hincapié en las conductas que afecten la integridad física de las personas, entendiéndose por ilícitos, las conductas que puedan tipificarse como delitos y las faltas o infracciones administrativas;

b) Formular recomendaciones públicas a las autoridades responsables;

c) Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos estatales de Derechos Humanos, así como por omisiones en que incurran dichos organismos o insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos hacia las autoridades locales. Conocerá también de inconformidades en relación a las resoluciones de la Procuraduría Agraria, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y Procuraduría Federal del Consumidor;

d) Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución del conflicto planteado, si la naturaleza del caso lo permite;

e) Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país;

f) Proponer a las autoridades correspondientes los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que redunden una mejor protección de los Derechos Humanos;

g) Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional;

h) Expedir y modificar su reglamento interno;

i) Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos;

j) Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario nacional;

k) Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales firmados por México sobre la materia.

Así mismo, tiene facultad para proponer al Ejecutivo Federal, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales sobre Derechos Humanos.

Por cuanto se refiere a la estructura de la Comisión, el decreto establecía un Presidente, Consejo, Secretario Ejecutivo, un solo Visitador y los recursos humanos de la entonces Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación. Actualmente, la ley integra a la CNDH con un Consejo, un Presidente, un Secretario Ejecutivo, hasta 5 Visitadores Generales y los visitadores adjuntos, así como al personal profesional, técnico y administrativo necesario para el desempeño de sus funciones. Adicionalmente, su presupuesto lo elabora la propia Comisión Nacional y lo presenta directamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a diferencia de antes, en que debía integrarse con el presupuesto global que elabora el Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación.

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

A continuación expondremos de manera detallada la estructura y facultades de cada uno de los órganos que conforman la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

1.1. Presidencia

El presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberá reunir para su designación los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

II. No tener menos de treinta y cinco años de edad, el día de su nombramiento, y

III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de una año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena.

Como mencionamos anteriormente, el nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, será hecho por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Así, el Presidente durará en sus funciones cuatro años, y podrá ser designado exclusivamente para un segundo período. Estas funciones, así como las de los Visitadores Generales y de la Secretaría Ejecutiva, son incompatibles con el desempeño de cualquier otro cargo, empleo o comisión de la Federación, los Estados, Municipios o en organismos privados, o con el desempeño de su profesión, exceptuando las actividades académicas. Así mismo, tanto 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 que formulen, o por los actos que realicen, en ejercicio de las funciones propias de sus cargos que les asigna esta ley. En el supuesto de que el Presidente fuera destituido de su cargo o renunciara a él antes del término de su encargo, éste será substituido interinamente por el primer Visitador General, en tanto no se designe nuevo Presidente de la Comisión Nacional, mediante los lineamientos establecidos anteriormente.

El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

II. Formular los lineamientos generales a los que se sujetarán las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad;

III. Dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones de la Comisión;

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

V. Enviar un informe anual al Congreso de la Unión y al Titular del Poder Ejecutivo Federal sobre las actividades de la Comisión;

VI. Celebrar, en los términos de la legislación aplicable, acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los Derechos Humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines;

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

VIII. Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los Derechos Humanos en el país;

IX. Elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al Congreso de la misma; y

X. Las demás que señalen la presente ley y otros ordenamientos.

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

1.2. Visitadurías Generales

La Comisión Nacional de Derechos Humanos contará con tres Visitadurías Generales. El Visitador General, titular de cada una, será nombrado y removido libremente por el Presidente de la Comisión Nacional, quienes deberán reunir para su designación, los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;

II. Ser mayor de treinta años de edad el día de su nombramiento;

III: Tener título de Licenciado en Derecho expedido legalmente, y tener tres años de ejercicio profesional cuando menos; y

IV. Ser de reconocida buena fama.

La Primera y Segunda Visitadurías Generales conocerán de quejas por presuntas violaciones de Derechos Humanos de cualquier naturaleza jurídica, en primera y segunda instancia, con excepción de las que se refieren a asuntos penitenciarios, de las que conocerá exclusivamente la Tercera Visitaduría General. Esta última supervisará los Derechos Humanos en los Centros de Readaptación Social del país sin que medie queja alguna y formulará, asimismo, los estudios y propuestas tendientes al mejoramiento del sistema penitenciario nacional.

Los Visitadores Generales tendrán las siguientes facultades:

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 permita;

IV. Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo, que se someterán al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración; y

V. Las demás que le señale la ley y el Presidente de la Comisión Nacional, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

La Primera y Segunda Visitadurías Generales contarán cada una de ellas con: una Dirección General; tres Direcciones de Área; una Coordinación de Procedimientos Internos; Visitadores adjuntos; las Coordinaciones de

Programas Especiales necesarias; y el personal profesional, técnico y administrativo necesario.

La Tercera Visitaduría contará con: una Dirección General; una Dirección de Área; una Coordinación de Procedimientos Internos; Visitadores adjuntos, y el personal profesional, técnico y administrativo necesario.

Tendrán carácter de Visitadores adjuntos, los miembros del personal profesional que laboran en las Visitadurías Generales, encargados de la integración y estudio de los expedientes de queja y su consecuente investigación y determinación, incluidos los peritos que fueren necesarios.

Los directores generales, los directores de área, los coordinadores de programas especiales, los coordinadores de Procedimientos Internos, y el Director General de Quejas y Orientación serán considerados como visitadores adjuntos y sus actuaciones tendrán fe pública, entendiéndose por ella la facultad de autenticar documentos preexistentes o declaraciones y hechos que tengan lugar o acontezcan en presencia de dichos funcionarios.

Los Visitadores adjuntos serán designados por el Presidente de la Comisión a propuesta de los Visitadores generales. Para ser Visitador adjunto se requerirá: Tener título profesional legalmente expedido; ser ciudadano mexicano, y mayor de 21 años de edad y tener la experiencia necesaria a juicio del visitador general.

1.3. Secretaría Ejecutiva

El Titular de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional será designado por el Presidente de la misma, y debe contar con los requisitos de ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, gozar de buena reputación y ser mayor de treinta años el día de su nombramiento.

La Secretaría Ejecutiva tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión Nacional, las políticas generales que en materia de Derechos Humanos habrá de seguir la Comisión Nacional ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales;

II. Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión Nacional con organismos públicos, sociales o privados, nacionales e internacionales, en materia de Derechos Humanos;

III. Realizar estudios sobre los tratados y convenciones internacionales en materia de Derechos Humanos;

IV. Preparar los anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos que la Comisión Nacional haya de entregar a los órganos competentes, así como los estudios que los sustenten;

V. Colaborar con la Presidencia de la Comisión Nacional en la elaboración de los informes anuales, así como de los especiales;

VI. Enriquecer, mantener y custodiar el acervo documental de la Comisión Nacional; y

VII. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales y reglamentarias.

Así mismo, la Secretaría Ejecutiva deberá auxiliar a las Visitadurías Generales en el caso de quejas que hayan sido presentadas por personas que radiquen fuera del país, contestar las consultas que formule la Secretaría de Relaciones Exteriores a la Comisión Nacional, así como a las comunicaciones que se reciban del extranjero.

Para el despacho de los asuntos que le corresponden, la Secretaría Ejecutiva contará con una Dirección General, dos direcciones de área, y el personal técnico, profesional y administrativo que requiera.

1.4. Consejo

El Consejo de la CNDH estará integrado por 10 personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, y cuando menos siete de entre ellos no deben desempeñar ningún cargo público o comisión como servidor público. El Presidente de la Comisión Nacional lo será también del Consejo. Los cargos de los demás miembros del Consejo serán honorarios. A excepción de su

Presidente, cada año deberá ser substituido el miembro del Consejo de mayor antigüedad.

El nombramiento de los miembros del Consejo será hecho por el Titular del Poder Ejecutivo Federal y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

El Consejo de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades:

I. Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional;

II. Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión Nacional;

III. Aprobar las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión Nacional;

IV. Opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión Nacional presente al Congreso de la Unión y al Titular del Poder Ejecutivo Federal;

V. Solicitar al Presidente de la Comisión Nacional información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión Nacional; y

VI. Conocer el informe del Presidente de la Comisión Nacional respecto al ejercicio presupuestal.

El Consejo funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias, tomando sus decisiones por mayoría de votos. Para el funcionamiento del Consejo se requiere la asistencia de cuando menos la mitad de los miembros del Consejo. Las sesiones ordinarias serán cuando menos una vez al mes. Durante las sesiones ordinarias, los Visitadores Generales informarán al Consejo sobre las quejas recibidas en el mes; los expedientes concluidos y sus causas; las recomendaciones o documentos de no responsabilidad emitidos; las personas atendidas y cualquier otro aspecto relevante.

Las sesiones extraordinarias serán convocadas por el Presidente de la Comisión Nacional o mediante solicitud que a éste formulen por lo menos tres miembros del Consejo, cuando se estime que hay razones de importancia para ello.

El Consejo contará con un Secretario Técnico que será designado por ese propio cuerpo, a propuesta del Presidente de la Comisión Nacional, quien además de sus funciones propiamente de coordinación y buen funcionamiento del Consejo, organizará y supervisará la elaboración del material del órgano de difusión de la Comisión, denominado Gaceta de la CNDH; coordinará la edición de publicaciones de la institución, su distribución y comercialización; diseñará y ejecutará los programas de capacitación en materia de Derechos Humanos; promoverá y fortalecerá las relaciones con las organizaciones no gubernamentales pro Derechos Humanos en el país y promoverá el estudio y la enseñanza de los Derechos Humanos dentro del Sistema Educativo Nacional.

Para el cumplimiento de sus funciones, la Secretaría Técnica contará con una Dirección de Capacitación y una Dirección de Publicaciones, así como el personal profesional, técnico y administrativo necesario.

2. COMPETENCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

La Constitución, en su artículo 102 apartado B, da una regla general para la competencia de los organismos protectores de los Derechos Humanos: "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".

De igual manera, este artículo establece las cuatro limitaciones al trabajo de los organismos públicos de protección y defensa de los Derechos Humanos: los asuntos electorales, los laborales, los jurisdiccionales de fondo y todos los relativos al Poder Judicial de la Federación.

Así, la Comisión Nacional no tiene competencia para conocer de:

- a) Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales.
- b) Resoluciones de carácter jurisdiccional, entendidas como tales: 1) las sentencias o laudos definitivos que concluyan la instancia; 2) las sentencias

interlocutorias; 3) los actos y acuerdos dictados por el juez que impliquen una valoración y determinación jurídica sobre el fondo del asunto; y, 4) los análogos en materia administrativa.

c) La Comisión Nacional por ningún motivo podrá conocer de quejas en contra del Poder Judicial Federal.

d) Conflictos de carácter laboral, entendiéndose por éstos, los suscitados entre un patrón o varios y uno o más trabajadores, aún cuando el patrón sea una autoridad o dependencia oficial.

e) Consultas formuladas por autoridades, particulares, u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales. Lo anterior en virtud de que la única instancia facultada para interpretar las leyes y normas fundamentales, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Estas son las cinco limitaciones en la labor de protección y defensa de los Derechos Humanos que tienen los Ombudsmen. Cada uno de estos límites competenciales debe analizarse por separado, teniendo en cuenta que, desde luego, dichos límites no implican que a tales prerrogativas y libertades se les deje de reconocer su naturaleza de Derechos Humanos y su radical importancia.

1. Asuntos electorales

En cuanto a estos asuntos, como lo mencionamos anteriormente, el artículo 7º de la Ley amplía lo que debe entenderse por ellos, para efectos exclusivamente de la competencia de la CNDH, indicando que se trata de actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales.

De lo anterior se desprende que no todos los derechos políticos están exceptuados de la competencia de la CNDH, sino sólo aquellos de naturaleza propiamente electoral.

Lo que en este sentido la CNDH no puede hacer es revisar el funcionamiento y las decisiones de los organismos y las autoridades electorales, es decir, convertirse en una instancia de apelación. Jorge Madrazo afirma que "ampliar la competencia de la Comisión Nacional para

atender estos asuntos significaría politizar un organismo que tiene una función técnica".⁹³

Sobre lo anterior, el doctor Jorge Carpizo ha expresado: "Hemos de aclarar que generalmente los ombudsmen de otros países no tienen competencia en materia electoral y ello se debe al carácter apolítico y apartidista de esta clase de órganos. Intervenir en la contienda política por antonomasia puede vulnerar su calidad moral. Las pasiones políticas pueden envolver en tal forma al Ombudsman que lo debiliten para cumplir las funciones por las que primordialmente fue creado: proteger y defender la vida de las personas, su integridad, libertad, dignidad y seguridad jurídica".⁹⁴

El Consejo de la CNDH, coincidiendo con la tesis asentada, en diversos acuerdos establece que los derechos políticos sí son Derechos Humanos. De ello no existe ninguna duda; sin embargo, los Ombudsmen no son competentes para conocer de sus posibles violaciones, ya que en materia electoral, la Comisión, como cualquier ombudsman en el mundo, debe abstenerse de participar en contiendas políticas que puedan restarle fuerza y credibilidad, dado su carácter esencialmente apolítico y apartidista.

Por otra parte, la Comisión Nacional no tiene competencia para intervenir en la calificación de las elecciones, puesto que no puede substituir al Congreso Federal, los locales, ni a los Tribunales Electorales, de otra manera se convertiría en un superpoder por encima de los poderes legislativo y judicial.

2. Asuntos laborales

El original Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos establecía como causal de incompetencia de la misma "los conflictos laborales en los que exista una controversia individual o colectiva entre trabajadores y patrón y que ésta sea de competencia jurisdiccional".

El Reglamento precisaba que la institución sí tendría competencia en conflictos laborales donde interviniera alguna autoridad administrativa y supuestamente se hubieran violado garantías individuales y sociales.

⁹³Madrazo, Jorge: "Temas y Tópicos de Derechos Humanos"; Comisión Nacional de Derechos Humanos; 1ª ed. México, 1995. p.33.

⁹⁴Carpizo, Jorge. Competencia de la CNDH en materia Laboral y Electoral. México, Periódico Excelsior del 28 de Agosto de 1990, p. 11A.

Esta diferenciación y precisión competencial fue suprimida, en 1992, por el poder revisor de la Constitución, ya que al aprobar la adición del apartado B del artículo 102 constitucional, sencillamente señaló como excepción genérica a los asuntos laborales, sin que la Ley reglamentaria precisara nada al respecto. Esta última enunció la excepción con la expresión "conflictos de carácter laboral".

Para Jorge Madrazo, la Comisión Nacional no podría intervenir en cualquier conflicto entre un trabajador y un patrón, al ser este último un particular, ya que los particulares no incurrir en violaciones a Derechos Humanos sino, en todo caso, cometen delitos.⁹⁵

Dado que en el proceso jurisdiccional laboral, trabajadores y patrones se encuentran en un pie de igualdad; por la estructura y funciones características de estos tribunales especializados y por la existencia de las procuradurías para la defensa de los trabajadores al servicio del Estado, de las Entidades Federativas y de los municipios, podría resultar explicable que estos actos no fueran de la competencia de los ombudsmen.

Sobre el particular, el Consejo de la Comisión, al precisar la naturaleza y funciones de la CNDH según declaración contenida en su Gaceta 21/92, ha establecido que: "En materia laboral, la Comisión no interviene, toda vez que es una relación patrón-trabajador, es decir, entre particulares, cuyos diferendos deben ser resueltos por los tribunales laborales - y entonces, le es aplicable el argumento relativo a la incompetencia- ya que no es posible sustituir a los tribunales laborales.

A pesar de ello, no parece tener una justificación válida el hecho de que en conflictos laborales donde el patrón es un servidor público que realiza actos de autoridad y que no son susceptibles de composición mediante los tribunales especializados, se deje sin la protección del Ombudsman a los gobernados que pudieran ser víctimas de violación a derechos fundamentales.

Ahora bien, sí es competente en aquellos asuntos de índole laboral en los cuales intervenga alguna autoridad administrativa, con este carácter y, supuestamente, se hayan violado Derechos Humanos.

3. Asuntos jurisdiccionales y del Poder Judicial Federal

⁹⁵Madrazo, Jorge. Op. Cit. p.35.

El Ombudsman no es un tribunal de alzada o de última instancia, capaz de modificar las determinaciones de los jueces. Si la Comisión tuviera tal competencia sería, en sí misma, un atentado a la decisión política fundamental de la división de poderes. Por ello, de manera categórica, el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de la República, señala como excepción de competencia a los asuntos jurisdiccionales, de cualquiera que sea el fuero de que se trate.

Sin embargo, el artículo 8º de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, instrumento aprobado por el H. Congreso de la Unión, al precisar el alcance del precepto constitucional, estipula que la Comisión Nacional sólo podrá admitir quejas e inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo, y concluye reafirmando que la institución, por ningún motivo, podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

De lo anteriormente expresado derivan, de manera muy clara, tres conclusiones:

- i) La CNDH y sus análogas de los estados jamás pueden conocer de asuntos de naturaleza jurisdiccional.
- ii) Los citados organismos públicos de protección y defensa de los Derechos Humanos sí pueden conocer de asuntos de naturaleza administrativa de los órganos y funcionarios de los poderes judiciales.
- iii) Tratándose del Poder Judicial Federal, la Comisión Nacional no puede conocer ni de asuntos jurisdiccionales ni de aquellos relacionados con la administración del Poder Judicial Federal.

Sobre este último particular, los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados han hecho notar la discriminación que se hace entre los poderes judiciales locales y el Poder Judicial Federal, lo que ha provocado erróneas interpretaciones e irritadas respuestas, ya que, respecto de los primeros, sí tienen competencia los ombudsman en cuestiones de forma, pero no la tienen respecto de los órganos judiciales de la Federación.

En el debate parlamentario que, en 1992, llevó a la adición del apartado B del artículo 102 constitucional, se argumentó que dado que el Poder Judicial

Federal poseía una jerarquía superior al tener encomendada la función de interpretación constitucional, sus actos no podían ser analizados por el Ombudsman, así fueran estos meramente administrativos.

Para Jorge Madrazo, ciertamente esta explicación parece frágil, ya que en materia de desviaciones a la pronta y recta administración de justicia, el fenómeno lo mismo puede suceder en el ámbito de los Estados que en el de la Federación. Sin embargo, la reforma judicial de 1995 que crea el Consejo de la Judicatura, órgano que sólo tiene facultades administrativas y no jurisdiccionales únicos dos escenarios posibles; o legalmente se establece que el Consejo de la Judicatura ejercerá las funciones de Ombudsman judicial o se acepta que los actos de administración del Poder Judicial que violen los Derechos Humanos sean susceptibles de ser conocidos por el Ombudsman Nacional.⁹⁶

En materia de asuntos agrarios y ecológicos, la CNDH se encuentra limitada en algunos sentidos. Por lo que se refiere al rubro ambiental, la Comisión sólo podrá conocer en segunda instancia una vez agotado el procedimiento ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, cuando se trata de: a) Quejas por deficiencias, errores u omisiones en los que hubiera podido incurrir la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el tratamiento de un problema o por el contenido de su resolución; b) Que el quejoso haya planteado originalmente el problema ante la Procuraduría citada, y ésta haya pronunciado una Recomendación no cumplida debidamente por la autoridad a la que fue dirigida; c) Quejas que se refieran a hechos concretos en los que se haya visto afectada una comunidad y no una persona en particular; y, d) Quejas que no impliquen que la Comisión Nacional se pronuncie sobre aspectos técnicos o científicos, en virtud de que la Procuraduría Ambiental es un órgano técnico especializado, y la CNDH no cuenta en forma permanente con técnicos en la materia.

Respecto de los actos u omisiones de los tribunales agrarios, la Comisión Nacional tendrá competencia para intervenir sólo respecto de asuntos administrativos y, por ningún motivo, en los de carácter jurisdiccional, en los términos señalados para la incompetencia sobre asuntos jurisdiccionales de fondo.

⁹⁶Madrazo. Jorge. Op. Cit. p.37

Por último, en relación a las incompetencias de la CNDH, es imprescindible recordar que para la configuración de violaciones a Derechos Humanos, se requiere la intervención de una autoridad o servidor público que intervenga directa o indirectamente. Los problemas que se suscitan entre particulares, no son competencia de la Comisión, puesto que existen vías, órganos y procedimientos jurídicos para hacer prevalecer los derechos personales afectados,

3. DEL PROCEDIMIENTO Y RESOLUCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

En virtud de que los procedimientos seguidos ante la Comisión deben de ser de fácil acceso, expeditos y rápidos, la normatividad aplicable dispone las normas mínimas de procedibilidad y solución de los asuntos planteados.

Cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los Derechos Humanos y acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional para presentar, ya sea directamente o por medio de representante, quejas contra dichas violaciones. Todas las actuaciones de la Comisión Nacional serán gratuitas y no se requerirá de representante legal o asesoría profesional alguna.

La queja deberá formularse por escrito y, en casos urgentes, verbalmente o por comunicación electrónica. En ésta última circunstancia, la queja deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación, así como en el caso de que el quejoso o suscriptor no se identificara plenamente. También se presentarán oralmente cuando los comparecientes no puedan escribir o sean menores de edad. Si se tratare de personas que no hablen o entiendan correctamente el español, se les proporcionará gratuitamente un traductor.

Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por los parientes o vecinos de los afectados, inclusive por menores de edad. Cuando los quejosos o denunciadores se encuentren reclusos en un centro de detención o reclusorio, sus escritos deberán ser transmitidos a la Comisión Nacional sin demora alguna por los encargados de dichos centros o reclusorios.

Las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas podrán acudir ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos para denunciar las violaciones de Derechos Humanos respecto de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa. Se entenderán como organizaciones no gubernamentales las personas dedicadas a la promoción, defensa y difusión de los Derechos Humanos. Si no se acreditara la constitución legal de dichas organizaciones, la denuncia se tendrá por interpuesta a título personal por quienes las hayan suscrito.

La queja sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. En casos excepcionales, y tratándose de infracciones graves a los Derechos Humanos, la Comisión Nacional podrá ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada. No contará plazo alguno cuando se trate de hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad.

Toda queja deberá contener los datos generales, con la firma o huella digital del interesado; una descripción sencilla de los motivos de la queja; la identificación o señalamiento de las autoridades presuntamente responsables y deberá ser dirigida a la Comisión Nacional, o solicitarse en el cuerpo del escrito la intervención expresa de ese organismo.

En el supuesto de que los quejosos o denunciantes no puedan identificar a las autoridades o servidores públicos, cuyos actos u omisiones consideren haber afectado sus derechos fundamentales, la instancia será admitida, si procede, bajo la condición de que se logre dicha identificación en la investigación posterior de los hechos.

Las quejas anónimas que no sean ratificadas, se remitirán de inmediato al archivo, lo que no impedirá que de manera discrecional, la Comisión Nacional determine investigar de oficio o la nueva presentación de la queja con los requisitos de identificación debidamente. No se admitirán quejas notoriamente improcedentes o infundadas, es decir, aquellas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de pretensión.

La formulación de quejas y denuncias, así como las resoluciones y Recomendaciones que emita la Comisión Nacional, no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, no suspenderán ni interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad. Esta circunstancia deberá señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la instancia.

Cuando la queja sea inadmisibile por ser manifiestamente improcedente o infundada, será rechazada de inmediato. Cuando no corresponda de manera ostensible a la competencia de la Comisión Nacional, se deberá proporcionar orientación al reclamante, a fin de que acuda a la autoridad o servidor público a quien corresponda conocer o resolver el asunto.

La Comisión Nacional recibirá y atenderá quejas los 365 días del año, en cualquier hora del día y de la noche. De igual modo, pondrá a disposición de los reclamantes formularios que faciliten el trámite, y en todo caso orientará a los comparecientes sobre el contenido de su queja o reclamación.

Una vez registrada la queja, será turnada de inmediato a las visitadurías para su estudio y determinación. Una vez hecho lo anterior, podrá decidirse por alguno de las siguientes opciones: iniciar la investigación del caso; orientar al quejoso; notificarle una resolución de incompetencia; determinar que la queja es insuficiente y requiere aclaraciones por parte del quejoso, o podrá remitirse al Poder Judicial Federal, a las Comisiones Estatales de Derechos Humanos o a las Procuradurías Federal del Consumidor, Agraria y de Protección al Ambiente.

Si una vez que han sido estudiadas las constancias que obran en el expediente se presume la existencia de violaciones, se admitirá la instancia comunicándose al quejoso y, de inmediato se procederá a solicitar informes a las autoridades señaladas como responsables o a cualquier otra que pudiera encontrarse relacionada y pueda aportar información para el esclarecimiento de la queja. En la misma comunicación se solicitará a dichas autoridades o servidores públicos que rindan un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyen en la queja, el cual deberán presentar en un plazo máximo de quince días naturales y por los medios que les sean convenientes, de acuerdo con el caso. En las situaciones que a juicio de la

Comisión Nacional se consideren urgentes, dicho plazo podrá ser reducido, o cuando las circunstancias lo ameriten, ampliado.

En el informe que deberán rendir las autoridades señaladas como responsables, contra las cuales se interponga queja o reclamación, se deberán hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, si efectivamente éstos existieran, así como los elementos de información que consideren necesarios para la documentación del asunto.

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

Los Visitadores generales tendrán la facultad de solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares, las cuales se entienden como todas aquellas acciones o abstenciones previstas en el orden jurídico mexicano, necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron. Dichas medidas pueden ser de dos tipos: de conservación o restitutorias, según lo requiera la naturaleza del caso.

Las autoridades o servidores públicos a quienes se haya solicitado una medida precautoria o cautelar, contarán con un plazo máximo de tres días para notificar a la Comisión Nacional si dicha medida ha sido aceptada. Estas medidas se solicitarán cuando el asunto así lo amerite, por un plazo cierto que no podrá ser superior a treinta días. Durante este lapso, la Comisión Nacional deberá concluir el estudio de la queja y se pronunciará sobre el fondo de la misma.

Si la autoridad requerida remitiera la información incompleta o no la hubiere remitido en tiempo, la CNDH podrá emitir recordatorios, hasta por dos ocasiones, a la autoridad a la que se corrió traslado de la queja para que rinda el informe o envíe la documentación solicitada. El lapso que deberá correr

entre los dos requerimientos será de 15 días contados a partir del acuse de recibo. De ser necesaria nueva información, la Comisión podrá requerir nuevos informes y documentos hasta lograr la integración plena del expediente, de la que se desprenda la convicción para su resolución definitiva.

La falta de colaboración de las autoridades a las labores de los funcionarios de la Comisión Nacional podrá ser motivo de la presentación de una protesta ante su superior jerárquico en su contra, independientemente de las responsabilidades administrativas a que haya lugar. Cuando una autoridad o servidor público federal deje de dar respuesta a los requerimientos de información de la Comisión Nacional en más de dos ocasiones diferentes, el caso será turnado a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a fin de que, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se instaure el procedimiento administrativo que corresponda y se impongan las sanciones que resulten aplicables.

El Visitador General podrá requerir a las autoridades para que adopten medidas precautorias o cautelares ante la noticia de la violación reclamada, cuando ésta se considere grave y sin necesidad de que estén comprobados los hechos u omisiones aducidos, constituyendo razón suficiente el que, de ser ciertos los mismos, resulte difícil o imposible la reparación del daño causado o la restitución al agraviado en el goce de sus Derechos Humanos.

Cuando ciertos los hechos, la autoridad a la que se notifique el requerimiento de la Comisión Nacional para que decrete una medida cautelar o precautoria negare los mismos o no adoptare la medida requerida, esta circunstancia se hará notar en la Recomendación que se emita una vez realizadas las investigaciones a efecto de que se hagan efectivas las responsabilidades del caso. Cuando los hechos no resulten ciertos, las medidas solicitadas quedarán sin efecto.

La respuesta de la autoridad se podrá hacer del conocimiento del quejoso en aquellos casos en que exista una contradicción evidente en lo manifestado por el propio quejoso y la información de la autoridad. En los que la autoridad pida al quejoso se presente para resarcirle la presunta violación, así como en todos los demás en que a juicio del Visitador general o del adjunto

se haga necesario que el quejoso conozca el contenido de la respuesta de la autoridad.

Cuando una queja calificada como presuntamente violatoria de Derechos Humanos no se refiera a violaciones a los derechos a la vida o a la integridad física o psíquica o a otras que se consideren especialmente graves por el número de afectados o sus posibles consecuencias, la misma podrá sujetarse a un proceso de conciliación con las autoridades señaladas como presuntas responsables, a fin de lograr una solución al conflicto.

En este supuesto, el Visitador General correspondiente, de una manera breve y sencilla, presentará por escrito a la autoridad o servidor público la propuesta de conciliación del caso, siempre dentro del respeto a los Derechos Humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata a la violación. La autoridad o servidor público a quien se envíe una propuesta de conciliación dispondrá de un plazo de 15 días naturales para responder a la propuesta, también por escrito, y enviar las pruebas correspondientes.

El Visitador adjunto a quien corresponda el conocimiento de una queja susceptible de ser solucionada por la vía conciliatoria, inmediatamente dará aviso al quejoso o agraviado de esta circunstancia, aclarándole en qué consiste el procedimiento y sus ventajas. Asimismo, el Visitador adjunto mantendrá informado al quejoso del avance del trámite conciliatorio hasta su total conclusión.

Cuando la autoridad o servidor público correspondiente no acepte la propuesta de conciliación formulada por la Comisión Nacional, la consecuencia inmediata será la preparación inmediata del proyecto de Recomendación que corresponda.

De lograrse una solución satisfactoria o el allanamiento de los responsables, la Comisión Nacional así lo hará constar y ordenará el archivo del expediente, el cual podrá reabrirse cuando los quejosos o agraviados expresen a la Comisión que no se ha cumplido el compromiso contraído por la autoridad en un plazo de noventa días.

En cuanto a las inconformidades, el procedimiento de la Comisión para conocer de ellas sigue las reglas generales del procedimiento ordinario.

Dichas inconformidades se sustanciarán mediante dos recursos diferentes: el de queja y el de impugnación.

- Procede el recurso de queja por las omisiones en que hubiera incurrido una Comisión Estatal de Derechos Humanos durante el tratamiento de una queja presuntamente violatoria de Derechos Humanos, siempre y cuando la total omisión hubiera causado un perjuicio grave al quejoso y que pueda tener efectos sobre el resultado final de la queja, o bien, por la manifiesta inactividad de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en el tratamiento de una queja presuntamente violatoria de Derechos Humanos.

Para que la Comisión Nacional admita el recurso de queja, este deberá ser suscrito por el quejoso o agraviado en el procedimiento instaurado en la Comisión Estatal; que hayan transcurrido por lo menos seis meses desde la fecha de presentación de la queja ante la Comisión Estatal, y que ésta, respecto del procedimiento, no haya dictado Recomendación alguna o establecido resolución definitiva sobre el mismo.

La Comisión Nacional ante un recurso de queja, si considera que el asunto es importante y el organismo estatal puede tardar mucho en expedir su Recomendación, podrá atraer esa queja y continuar tramitándola con el objeto de que sea este organismo el que emita, en su caso, la Recomendación. Esta facultad de atracción se presentará ante la inactividad de la Comisión Estatal respectiva, o cuando la queja se hubiese presentado originalmente ante la Comisión Nacional o cuando se trate de una presunta violación que por su importancia trascienda el interés de la Entidad Federativa e incida en la opinión pública nacional y, en esos casos, siempre y cuando la naturaleza del asunto resulte de especial gravedad.

- El recurso de impugnación ante la Comisión Nacional procederá en los siguientes supuestos: por las resoluciones definitivas tomadas por una Comisión Estatal, entendiéndose por éstas toda forma de conclusión de un expediente abierto con motivo de presuntas violaciones; por el contenido de una Recomendación dictada por una Comisión Estatal cuando a juicio del quejoso ésta no intente reparar debidamente la violación; y por el deficiente o insatisfactorio cumplimiento por parte de la autoridad de una Recomendación emitida por una Comisión Estatal.

Para que proceda el recurso de impugnación, éste deberá ser interpuesto directamente ante la Comisión Estatal correspondiente, suscrito por el quejoso o agraviado en el procedimiento instaurado ante dicho organismo estatal y presentarse dentro de un plazo de treinta días naturales contados a partir de la notificación del acuerdo de conclusión o de resolución definitiva.

En cuanto a la conclusión de los expedientes de queja, ésta podrá ser por las siguientes causas: por incompetencia de la Comisión nacional para conocer de la queja planteada; cuando por no tratarse de violaciones a Derechos Humanos se oriente al quejoso; por haberse dictado la Recomendación correspondiente; por haberse enviado a la autoridad un documento de no Responsabilidad; por desistimiento del quejoso o por falta de interés del mismo en la continuación del procedimiento; por haberse dictado anteriormente un acuerdo de acumulación de expedientes o por haberse solucionado la queja mediante los procedimientos de conciliación o durante el trámite respectivo.

3.1. Expedición de Recomendaciones públicas, autónomas y no vinculatorias.

Si del resultado de la investigación se acredita la violación a Derechos Humanos, la consecuencia inmediata será una recomendación en la que se precise la falta de rendición del informe a cargo de la autoridad. En estos casos, no habrá posibilidad de amigable composición ni operará la prueba en contrario. El envío de la recomendación no impedirá que la Comisión nacional pueda solicitar la aplicación de las responsabilidades administrativas correspondientes en contra del funcionario respectivo.

La expedición de recomendaciones es una de las características principales del Ombudsman y como tal fue adoptada en nuestro país por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Se trata de recomendaciones no vinculatorias puesto que si así lo fueran para la autoridad, se convertirían en sentencias, o sea, en decisiones jurisdiccionales, y en esta forma estos Ombudsmen dejarían de ser tales, para

transformarse en tribunales con todas las formalidades procesales que ello implica. Serían cada uno de ellos un tribunal más, con todas las ventajas y desventajas que ello tiene; pero precisamente es lo que no se desea, sino un Ombudsman que actúe con un procedimiento flexible y antiburocrático, con un mínimo de formalidades y cuya resolución pueda ser rápida.⁹⁷

Nosotros consideramos que las recomendaciones únicamente son efectivas cuando son acatadas, de lo contrario solamente pueden servir como una forma de orientar a la opinión pública para manifestarse en contra de la autoridad que viola los derechos fundamentales. De igual forma, opinamos que mediante ellas el Ejecutivo puede ejercer presión, de manera indirecta, para que los servidores públicos sometan su actuación al orden jurídico, lo que puede llegar a constituirse en un control intraorgánico, pero de carácter eminentemente político.

Al decir del doctor Jorge Carpizo, la autoridad se siente inclinada a aceptar la recomendación, entre otras razones, por el costo político que le tendría rechazarla, ya que la opinión pública está muy bien informada del contenido de esa recomendación. Así, su publicidad se convierte en piedra angular de todas las acciones del Ombudsman, pero especialmente de sus Recomendaciones.⁹⁸

Por la razón antes mencionada, las recomendaciones deben de ser también públicas, es decir, deben de darse a conocer a la sociedad en virtud de que carecen de obligatoriedad y solamente la opinión pública podrá darles respaldo para lograr su acatamiento, ya que sólo se trata de una autoridad moral.

De acuerdo al texto constitucional, las recomendaciones son autónomas, es decir, ninguna autoridad o persona puede señalar y ni siquiera sugerir cuál debe ser su sentido. Las recomendaciones sólo pueden tener como fundamento las evidencias del expediente, que son las que aportan las partes y las que los organismos consiguen en la investigación que realizan.

Según el doctor Carpizo, de este principio se deriva la propia autonomía de los organismos, porque un organismo que no fuera autónomo no podría

⁹⁷Carpizo, Jorge. *Derechos Humanos y Ombudsman*. Op. Cit. p. 124

⁹⁸Loc. Cit.

expedir recomendaciones que lo fueran. Su autonomía e imparcialidad son elementos sine qua non para su correcto funcionamiento. Sin embargo, nosotros no consideramos que esto sea así. Las recomendaciones no son autónomas porque el órgano que las expide no lo es. Autonomía significa independencia. La Comisión Nacional forma parte de la Administración Pública Federal y, como lo mencionamos anteriormente, es el Ejecutivo Federal quien nombra al presidente de la misma, quien es el que finalmente emite la Recomendación a la autoridad señalada como responsable. Por tanto, la falta de independencia del poder constituido al que supuestamente vigila, no le permite ser totalmente imparcial. Este aspecto lo comentaremos ampliamente posteriormente.

3.2. Facultad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para conocer de las inconformidades derivadas de la actuación de los organismos estatales equivalentes.

La última frase del artículo 102, Apartado B de la Constitución, dispone que "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".

En opinión del doctor Carpizo, este párrafo está inspirado en uno de los aspectos de la larga y fructífera tradición de nuestro juicio de amparo; es decir, que la defensa de los Derechos Humanos es tan extraordinariamente importante que tiene que existir una unidad de interpretación, cuestión que después permearía a toda la Constitución. Por ello, existe un sistema nacional jurisdiccional de defensa y protección de los Derechos Humanos, que es el benemérito juicio de amparo. Esta idea, aunada a la de nuestro federalismo, es la que tiene por resultado la existencia de órganos locales de protección de Derechos Humanos, pero cuyas recomendaciones, acuerdos y omisiones pueden ser recurridas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Así, se crea un sistema no jurisdiccional de defensa y protección de Derechos Humanos.⁹⁹

⁹⁹Carpizo. Jorge. Op. cit. p.130.

Estos dos sistemas no son antagónicos entre sí. Al contrario, se complementan al uno con el otro. Sus finalidades son las mismas; la diferencia se encuentra - la cual es sumamente importante - en que mientras uno de los sistemas tiene carácter jurisdiccional, el otro lo tiene no jurisdiccional. La sentencia de amparo, desde luego, obliga a toda autoridad y su incumplimiento puede ser inclusive causa de destitución de la autoridad incumplida; en cambio, las Recomendaciones del Ombudsman no vinculan a la autoridad, y su cumplimiento se basará, como lo mencionamos anteriormente, en su prestigio moral y en el respaldo que reciba de la opinión pública.

En consecuencia, con base en el sistema no jurisdiccional de defensa y protección de los Derechos Humanos, las Recomendaciones, acuerdos y omisiones de los organismos locales pueden ser recurridos ante el de carácter nacional, mediante el procedimiento que señalamos en el punto anterior.

4.- AUTONOMÍA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

La Comisión Nacional de Derechos Humanos sufre una mutación sustancial por el decreto que reforma el artículo 102 de la Constitución Política nacional, con la adición de 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 quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las

recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados.

Este decreto tan importante se publicó en el Diario Oficial el 28 de enero de 1992, y marca el ingreso del Ombudsman a la esfera constitucional, bajo el rótulo de comisiones de ámbitos nacional y local, directamente destinadas a la protección de los Derechos Humanos. Sobra advertir que se incluyen los previstos en tratados y convenciones internacionales suscritos por el país, aunque explícitamente la disposición no lo señale, ya que el orden jurídico también se compone de principios y normas internacionales aceptadas por nuestro gobierno, con la aprobación del Senado de la República.

El hecho de que las comisiones de Derechos Humanos aparezcan compartiendo un precepto constitucional con el Ministerio Público, indica la intención subyacente del Constituyente permanente de establecer el concurso entre ambos entes públicos, a efecto de vigilar y supervisar el respeto a los derechos de la persona.

Como derivación de la reforma apuntada, con fecha 29 de junio de 1992 aparece publicado en el Diario Oficial la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que consta de seis títulos y viene a reafirmar el carácter de Ombudsman del organismo. En este ordenamiento legislativo se afina y perfecciona la normativa de operación respecto del estatuto anterior. La ley se declara de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de Derechos Humanos (artículo 1º). A diferencia de la configuración original, la Comisión emerge ahora como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonios propios para proteger, observar, promover, estudiar y divulgar los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano (artículo 2º). Esto se refleja en una autonomía no meramente de decisión sobre los conflictos, la cual el organismo pretendió tener desde sus inicios, sino en una autonomía económica para lograr su total desvinculación de cualquier órgano de la Administración Pública Federal.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos se parece a un Ombudsman en la presentación de las quejas, en la facultad de investigación, en el acceso directo del quejoso al órgano, en la facultad de pedir toda la documentación relacionada con el caso, en la informalidad y antiburocratismo de su

actuación, en lo apolítico del cargo y de la función, en la gratuidad del servicio y en la elaboración de informes periódicos y públicos.

Sin embargo, difiere del Ombudsman en lo esencial, ya que en nuestro país, la designación del Presidente de la Comisión corresponde al Presidente de la República, lo que resulta en un menoscabo de la autonomía y libertad del primero el deberle el nombramiento al titular del Ejecutivo Federal, aún cuando dicho nombramiento se vea atenuado con la intervención del Senado para su aprobación.

En este sentido, al provenir la designación del Ejecutivo, se corre el riesgo de crear un sentimiento de incredulidad por parte de los gobernados y de dudar de la auténtica autonomía que tiene - o debiera tener - este órgano en todos los aspectos de su actuación.

Este es un punto que debe revestir especial importancia, no sólo para los miembros de la Comisión Nacional, sino para todos aquellos cuyo interés sea el de que esta noble institución prevalezca en su lucha en favor de los Derechos Humanos y se constituya en una institución firme e intachable de nuestro sistema jurídico.

CONSIDERACIONES FINALES

1. Los Derechos Humanos son el conjunto de facultades y prerrogativas, de carácter civil, político, económico, social y cultural, que encuentran su fundamento en la naturaleza humana, y por lo tanto, son esenciales e inalienables en cuanto son derechos permanentes e invariables inherentes al hombre.

2. Los Derechos Humanos son bilaterales, absolutos, universales e inmutables. Son bilaterales porque como derechos, existe una obligación correlativa. Son absolutos porque el sujeto pasivo es universal e indeterminado. Tanto los particulares como el Estado están obligados a abstenerse de violarlos. Los Derechos Humanos son universales e inmutables en cuanto corresponden a todos los hombres, todos gozan de ellos y deben ser reconocidos en todo lugar. Sin embargo, la inmutabilidad debe reconocer la situación histórica, temporal y espacial que los rodea.

3. Los derechos fundamentales son limitaciones que tiene el Estado y que se derivan del reconocimiento hacia el sujeto de ciertas prerrogativas que le son propias por el simple hecho de ser persona. Los derechos fundamentales son incorporados a la Constitución para limitar el poder del Estado frente a los particulares.

Adoptamos la fundamentación iusnaturalista de los Derechos Humanos en la cual la base de arraigo está dada por la naturaleza humana y la dignidad derivada de la misma. Para nosotros los Derechos Humanos son inherentes a la persona, son previos al Estado y por lo tanto éste tiene la obligación de reconocerlos en todo momento. Por consiguiente, y en total oposición a la fundamentación positivista, la cual sostiene que los Derechos Humanos son creados por el Estado, son decididos por el poder, siendo condición necesaria y suficiente su elaboración por los órganos competentes, consideramos que esta postura no constituye una fundamentación real de los Derechos Humanos, ya que la existencia de éstos no depende del reconocimiento que de ellos haga el Estado, sino únicamente su viabilidad en el sistema jurídico.

4. La positivación de los Derechos Humanos significa su recepción en el derecho positivo, su incorporación al orden jurídico del Estado por la importancia del contenido de los derechos fundamentales al afectar la vida, la libertad y la igualdad, y constituir el desarrollo esencial de los valores que una sociedad, a través de su sistema jurídico, quiere realizar. Sin embargo, la positivación no es suficiente, sino que los derechos fundamentales deben tener efectividad sociológica, deben ser respetados, protegidos y contar con instrumentos de control constitucional que permitan su restauración ante una posible violación.

5. Desde la perspectiva de nuestro derecho positivo y de la jurisprudencia, las garantías consagradas en nuestra Constitución son plenamente identificables con los Derechos Humanos. Sin embargo, la doctrina limita el concepto de garantías constitucionales y las considera como todos aquellos medios jurídicos, predominantemente de carácter procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos del poder. En consecuencia, debe limitarse el concepto de garantías y considerarlas exclusivamente como medios procesales que sirven al particular para restituirse en sus derechos cuando éstos han sido transgredidos por actos de autoridad que le han causado un perjuicio y que una vez que se activan, sirven para restablecer el orden constitucional.

No deben equipararse los términos Derechos Humanos y garantías individuales o constitucionales porque estas últimas son medios jurídicos de carácter fundamentalmente adjetivo o instrumental. Consideramos que este concepto estricto de garantías individuales es el más cercano a la realidad en virtud de que el significado de la palabra garantía conlleva la idea de protección o aseguramiento contra algún riesgo. En este caso, el riesgo sería el rompimiento del orden constitucional y también el peligro de la alteración del Estado de Derecho al no existir medios que permitan al particular protegerse de los actos de autoridad violatorios de sus derechos.

6. La división generacional de los Derechos Humanos es únicamente un criterio para analizar la evolución de los mismos; sin embargo, al hacerlo de este modo podemos identificarlos y situar su crecimiento dentro de las distintas etapas de la historia. Así, la primera generación, que comprende los derechos civiles y políticos tan elementales como el derecho a la vida, la libertad, igualdad y seguridad jurídica entre otros, pueden ya identificarse en documentos tan antiguos como la Carta Magna Inglesa de 1215 y encontrando su máxima expresión en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. De igual modo, una vez que estos derechos fundamentales fueron reconocidos y garantizados a nivel individual, la preocupación del hombre se volcó en aquellos de la colectividad, apareciendo así los derechos de la segunda generación, de los que destacan el derecho al trabajo, a la seguridad social, a la vivienda, a la salud, entre otros. Por consiguiente, podemos afirmar que esta generalización de los Derechos Humanos consiste en un reconocimiento de la existencia de ciertos derechos que tiene la persona al formar parte de una colectividad, derechos de carácter social y económico que fueron consagrados por primera vez a nivel internacional en nuestra Constitución de 1917. Estos derechos no están destinados a garantizar la libertad frente al Estado y la protección del individuo frente al mismo, sino que son pretensiones del grupo colectivo ante el Estado, en aras de una mayor seguridad económica y justicia social.

Sin embargo, estos derechos de la colectividad fueron pronto rebasados, y aún cuando son elementales para el hombre en su conjunto, el catálogo de estos derechos se fue ampliando y evolucionando conforme iban aumentando las necesidades de la colectividad frente al crecimiento de la población y el avance de la tecnología. Es así como aparecen los llamados derechos de la tercera generación, de los que sobresalen el derecho a la autodeterminación de los pueblos, la paz y el desarrollo; al medio ambiente y a una adecuada y controlada explosión demográfica.

En este sentido, nosotros consideramos que esta última generación de Derechos Humanos es a la que se debe prestar mayor atención ya que, por una parte, las dos primeras generaciones ya cuentan con la legislación apropiada que garantice su reconocimiento y adecuada protección y, por otra, los derechos encuadrados en la tercera generación son aquellos que, dado el

grado de desarrollo tecnológico e industrial alcanzados, el alarmante crecimiento demográfico y el acelerado deterioro del medio ambiente, determinan que todas las ramas del derecho tradicionales estén involucradas en el problema de su protección, no sólo a nivel nacional sino también internacional, pues en este campo lo que nos afecta a unos, tarde o temprano nos afectará a todos.

7. El término "Ombudsman" significa en sueco representante, comisionado, mandatario y se utiliza como protector de los derechos de los ciudadanos frente a las autoridades administrativas y surge en virtud de la carencia de instrumentos efectivos en la tutela y protección de los derechos fundamentales de los gobernados, aún cuando existan los medios jurídicos para ello. Las funciones del Ombudsman se traducen principalmente en las siguientes: órgano de control de la regularidad de la administración pública, atención de quejas del público y defensa de los derechos subjetivos públicos y de los intereses públicos legítimos.

Existen dos tipos de Ombudsmen fundamentales: el Legislativo o Parlamentario, también llamado clásico, y el Ejecutivo. En algunos sistemas jurídicos se ha incorporado al Ombudsman dentro del poder judicial para la fiscalización de la actividad del poder Ejecutivo, designando a esta figura con el nombre de Ombudsman Judicial. Sin embargo, este es un término análogo ya que también se utiliza para designar a la facultad que en algunos sistemas jurídicos tiene el Ombudsman clásico o bien el Ejecutivo de fiscalizar la actividad del Poder Judicial.

Estamos a favor del Ombudsman clásico o legislativo ya que permite la racionalización del poder al fiscalizar y recibir quejas del público respecto a la forma de administrar y actuar de los órganos de la administración pública, incluyendo al Ejecutivo, del cual tiene total autonomía en razón de que es el poder legislativo o parlamentario el que lo designa, por lo que es democrático y representa al pueblo.

8. El Ombudsman sueco es el más antiguo y poderoso de los ombudsmen. Su nacimiento data de principios del siglo XVII con el Justitekänslar, para llegar a la forma actual del Justitieombudsman. Dentro de las principales diferencias que guarda con el "Ombudsman" de nuestro país están las siguientes: en Suecia son cuatro las oficinas de Ombudsman nombradas por el Parlamento, cuya función es la de vigilar el cumplimiento de las leyes por parte de las autoridades y funcionarios públicos y los defensores están facultados para mediar o iniciar acción legal, lo que en nuestro sistema no se encuentra contemplado. Desde su inicio fue una creación de ley y no por decreto como lo fue la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ya que en el caso sueco fue iniciativa del Parlamento y en el nuestro, del Presidente de la República. La institución del Ombudsman sueco está impregnado del más alto grado de ideales de una sociedad regida por leyes.

9. La institución que corresponde al Ombudsman en España es el Defensor del Pueblo, el cual encuentra su antecedente más directo en el Justicia Mayor de Aragón. Al igual que en Suecia, se trata de un ombudsman parlamentario, ya que el Defensor es designado por las Cortes Generales, que se conforman por el Congreso de los Diputados y el Senado, sin tener ninguna dependencia de ellos puesto que no es gestor ni delegado de los mismos.

10. La figura del Mediador francés presenta diversas diferencias con nuestro órgano nacional. En primera instancia, el Mediador no es de acceso directo, ya que tiene que ser abordado a través de un miembro, ya sea de la Casa del Parlamento, de la Asamblea Nacional o del Senado. El mismo es designado por decreto del consejo de Ministros, a diferencia del presidente de la Comisión Nacional en nuestro país que la hace el Ejecutivo Federal. Sus funciones abarcan prácticamente todos los ámbitos de la administración pública y puede incluso proponer cambios en las legislaciones que considere inequitativas o injustas. Es una institución con verdadera autonomía del Poder Ejecutivo y cuenta con todo el apoyo del aparato administrativo.

11. La controversia sobre los Derechos Humanos ha estado presente en la historia de nuestro país desde la época de la conquista hasta nuestros días. El rubro de los Derechos Humanos está inserto en todas las Constituciones, desde la española de 1812 hasta la de 1917 que nos rige actualmente, aún cuando en algunas no existen declaraciones explícitas de derechos del hombre, pero sí la intención de proteger los mismos.

12. La Constitución de 1857 es de gran relevancia en cuanto al contenido de Derechos Humanos, ya que, a pesar de que su elaboración se dio en el medio de una fuerte confrontación histórica entre liberales y conservadores, en ella se encuentra, por primera vez, un catálogo ordenado de derechos a los que todos los hombres deben de tener acceso, prevaleciendo el espíritu del pensamiento liberal en ella.

13. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 reviste gran importancia, no sólo a nivel nacional sino internacional, al ser la primera Carta Magna que consagró los principios de justicia social en una ley fundamental, y que completó y modificó el repertorio de los derechos de concepción individualista. Sin embargo, la positivación de esos derechos no ha contado con los instrumentos lo suficientemente eficaces o accesibles para su tutela y protección, por lo que se tuvo que volver los ojos hacia organismos que, en forma paralela, coadyuvaran a la defensa de estos derechos. Es en este tenor que surgió la Comisión Nacional de Derechos Humanos, precedida por diversas instituciones con carácter de Ombudsman.

14. La Comisión Nacional de Derechos no es un Ombudsman en estricto sentido, ya que el Ombudsman Ejecutivo, como lo planteamos en este trabajo, no emite recomendaciones únicamente respecto de los Derechos Humanos sino respecto del funcionamiento de la Administración en su conjunto. Así mismo, difiere del Ombudsman clásico en lo esencial, ya que éste se caracteriza por su independencia del Poder Ejecutivo. por lo que no encuadra en ninguna de las dos formas de la figura del Ombudsman.

15. El nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es hecho por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, o en su ausencia por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Este sistema de designación constituye un serio atentado a la autonomía del organismo, ya que aún cuando se intente, las decisiones del representante de los ciudadanos estarán inevitablemente ligadas a los intereses del Ejecutivo Federal, lo cual repercute en una falta de credibilidad de la población hacia la institución. Por lo tanto, consideramos que el nombramiento debiera hacerlo el Congreso, presentando una terna la Cámara de Diputados y sometiéndola a consideración de la Cámara de Senadores. Para la aprobación del miembro de la terna elegido, se requeriría el voto favorable de las dos terceras partes de los diputados y de la mayoría mas uno de los senadores. Esto permitiría una auténtica autonomía del Ejecutivo y una representación real de la voluntad del pueblo en la designación de su defensor.

16. El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que "en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece". Sin embargo, el legislador al hacer la adición del artículo 102 apartado B cometió un error al establecer que "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...". Si se estuviera a la letra de la ley, el congreso no tendría facultades, ya que lo que la constitución otorga son garantías individuales y no Derechos Humanos.

Así mismo, consideramos que la creación de los organismos de protección de los Derechos Humanos se encuentra mal ubicado en el texto constitucional, ya que debería estar en el artículo 79, dentro de las atribuciones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, y no dentro de las facultades del Ministerio Público de la Nación.

17. Los requisitos para ser nombrado Presidente de la Comisión Nacional no garantizan que quien ocupe ese lugar cuente con las características y virtudes que se requiere para tan importante cargo. Además de los que establece la propia ley, sugerimos que se trate de un jurista de reconocido prestigio nacional y de intachable trayectoria, que no haya ocupado ningún cargo en la administración pública y de preferencia con experiencia en el ámbito judicial.

18. A pesar de que el texto constitucional es lo suficientemente claro y preciso al establecer que "estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales", se realizó una interpretación extensiva con apoyo en la parte conducente del propio artículo 102 apartado B, que permite a los organismos de protección de los Derechos Humanos conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, para permitir la función de "Ombudsman judicial" y dotar de competencia a las comisiones de Derechos Humanos estatales y a la nacional para revisar los actos de naturaleza administrativa, salvo los del Poder Judicial Federal.

Sin embargo, consideramos que es muy ambigua la determinación que los ordenamientos legales y reglamentarios hacen de los actos administrativos en los cuales se puede ejercitar la facultad de Ombudsman judicial. Esta falta de limitantes ha ocasionado que en ocasiones se haya llegado a intervenir en cuestiones procedimentales, lo cual no debe aceptarse. Debe establecerse de manera casuística en qué casos las comisiones de Derechos Humanos estarían facultadas para actuar. No debe de determinarse su competencia de manera inversa como se ha venido haciendo, excluyendo los supuestos en los que no puede intervenir y dejando que determine con facultades discrecionales todas las demás hipótesis de injerencia en el Poder Judicial.

19. Las recomendaciones que emite la Comisión Nacional de Derechos Humanos únicamente son efectivas cuando son acatadas, de lo contrario solamente pueden servir como una forma de orientar a la opinión pública para manifestarse en contra de la autoridad que viola los derechos fundamentales. No basta con que la opinión pública esté al tanto, sino que es necesario que se concientice a los servidores públicos para que le den la debida importancia a las recomendaciones y las acaten cuando se compruebe que faltaron en su actuar.

20. Los organismos de protección de Derechos Humanos en nuestro sistema no jurisdiccional, en ningún momento han pretendido, ni pretenden ser sustitutos de los mecanismos legales tradicionales para restituir los derechos afectados de los gobernados. El juicio de amparo sigue y seguirá siendo la máxima instancia de control de la legalidad, que tutela todo el orden jurídico nacional contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad. Sin embargo, una instancia no excluye a la otra. Se puede acudir a ellas simultáneamente, ya que la acción de una difiere totalmente de la otra. En tanto que el juicio de Amparo resuelve sobre el fondo del asunto, la Comisión Nacional puede intervenir únicamente en la forma, por lo que se trató de competencias totalmente distintas.

21. El Sistema No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos en el Estado Mexicano dista mucho de estar al nivel de los más consolidados a nivel internacional y su labor lejos de estar concluida. Sin embargo, debemos reconocer que la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las comisiones estatales ha constituido un gran avance en el camino que tenemos que recorrer para alcanzar un pleno Estado de Derecho, donde la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos sea interés prioritaria.

Pero también debemos reconocer que no se trata de la labor de un solo grupo de individuos, sino de toda la sociedad en su conjunto. Requerimos del esfuerzo de todos para detectar errores, denunciar malas actuaciones, proponer soluciones y corregir los defectos que en el pasado permitimos.

Hemos de estar muy conscientes de que en tanto nuestro sistema jurídico y nuestras instituciones de justicia no logren el desarrollo necesario para proporcionarnos una real y efectiva protección de nuestros derechos más elementales como individuos y como sociedad, requeriremos del trabajo noble y desinteresado de una institución tan loable como la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR CUEVAS, Magdalena. "El Defensor del Ciudadano (Ombudsman)." Premio "Felipe Tena Ramírez". Universidad Nacional Autónoma de México. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1991.

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M. "El Ombudsman y la Protección de los Derechos Humanos". Decimoterceras Jornadas Internacionales de Derecho Procesal; Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.

BIDART CAMPOS, Germán J. "Teoría General de los Derechos Humanos". Instituto de Investigaciones Jurídicas; serie G, Estudios Doctrinales, Núm. 120. Universidad Nacional Autónoma de México, 1987.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". 8ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1991.

"Las Garantías Individuales". 24ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1992.

CARPIZO, Jorge. "Derechos Humanos y Ombudsman". 1ª edición; Comisión Nacional de Derechos Humanos e Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.

"Tendencias actuales del Derecho: los Derechos Humanos". Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1992.

CARRILLO FLORES, Antonio. "La Constitución, La Suprema Corte y los Derechos Humanos". Editorial Porrúa, S.A. México, 1986.

CASTÁN TOBEÑAS, José. "Los derechos del hombre". 2ª edición. Editorial Reus S.A. Madrid, España. 1976.

CASTRO CID, Benito de. "El Reconocimiento de los Derechos Humanos". Editorial Tecnos. Madrid, 1982.

"La fundamentación de los Derechos Humanos". Reflexiones incidentales. Editorial Debate. España, 1989.

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. "Antología de clásicos mexicanos de los Derechos Humanos. Antología de la conquista hasta la independencia". Colección Manuales. México, 1991/2.

"Derechos Humanos. Compilación de Documentos y Testimonios de cinco siglos". Colección Manuales. México, 1991/9.

DÍAZ MÜLLER, Luis. "Manual de Derechos Humanos". 1ª edición. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1991.

DURÁN Y LALAGUNA, Paloma. "Manual de Derechos Humanos". 1ª edición. Comares Editorial. Granada, España. 1993.

FAIREN GUILLEN, VICTOR. "El Defensor del Pueblo -Ombudsman-". Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1986.

FERNÁNDEZ, Eusebio. "Teoría de la Justicia y Derechos Humanos". Editorial Debate. Madrid, España, 1984.

FIX ZAMUDIO, Héctor. "Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos". 1ª edición. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1993.

"La Constitución y su defensa". Dirección General de Publicaciones. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, 1984.

"Posibilidad del Ombudsman en el Derecho Latinoamericano, en la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia". Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.

"Protección Jurídica de los Derechos Humanos". Estudios comparativos. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1992.

GIL ROBLES, Alvaro. "El Defensor del Pueblo". Madrid, 1979.

GROSS ESPIELL, Héctor. "Estudios sobre Derechos Humanos". Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Editorial Civitas, S:A. Madrid, España, 1988.

MADRAZO CUELLAR, Jorge. "Temas y Tópicos de Derechos Humanos". 1ª edición. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1995.

NAVARRETE TARCISO et al. "Los Derechos Humanos al alcance de todos". 2ª edición, Editorial Diana. México, 1992.

PÉREZ LUÑO, Antonio E. "Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución". 4ª edición, Editorial Tecnos. Madrid, 1991.

RABASA GAMBOA, Emilio. "Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la ley de la CNDH." Dirección de Publicaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1992.

ROWAT, C. Donald. "El Ombudsman, el Defensor del Ciudadano". Trad. de Eduardo L. Suárez. Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

STACEY, Frank. "Ombudsmen compared". Oxford University Press. Oxford Clarendon, 1978.

TENA RAMÍREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". 24ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1991.

"Leyes Fundamentales de México (1801-1991)" 16ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1991.

TERRAZAS R. Carlos. "Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México". 1ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1991.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. "La defensoría de los derechos universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia". Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986.

VENEGAS ALVAREZ, Sonia. "Origen y devenir del Ombudsman; una institución encomiable?". Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.

HEMEROGRAFÍA

BOBBIO Norberto. "Presente y Porvenir de los Derechos Humanos". Anuario de Derechos Humanos, núm. 1. Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Computense. Madrid, 1982.

CARPISO, Jorge. "Competencia de la CNDH en materia laboral y electoral". México, Periódico Excélsior del 28 de agosto de 1990.

CASTÁN TOBEÑAS, José. "Los Derechos del Hombre". Revista General de Legislación y Jurisprudencia; t.LVIII, año CXVII-CXVIII, no. 4, abr. 1969. Madrid, España.

CASTRO, Juventino V. "El Ombudsman y el Sistema Constitucional Mexicano", en Revista Jurídica, Escuela Libre de Derecho, t. I, no. 1. Junio, 1977.

CRANSTON, Maurice. "Qué son los Derechos Humanos", en Facetas, no.66, Washington D.C. EUA, 1984.

FERNÁNDEZ, Eusebio. "El problema del fundamento de los Derechos Humanos", en Anuario de Derechos Humanos, no. 1 ene, Facultad de Derecho, Universidad Computense. Madrid, España, 1981.

GONZÁLEZ URIBE, Héctor. "Fundamentación Filosófica de los Derechos Humanos", en Revista Mexicana de Justicia, no.1, vol. IV, Procuraduría General de la República, México, 1986.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S.A. México, 1996.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Editorial Sista, S.A. de C.V. México, 1996.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa, S.A. México, 1995.

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Editorial Sista, S.A. de C.V. México, 1996.

DICCIONARIOS

DE PINA, Rafael y DE PINA VARA Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S.A. México, 1989.

Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid, 1992.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, S.A. México, 1993.