



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

9

205.

"LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS
HUMANOS Y LA ADMINISTRACION PUBLICA"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
ESPECIALIDAD: ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A :

CLAUDIA CARRILLO MANRIQUEZ

MEXICO, D. F.

1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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 está 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.

INDICE

	PAGINA
INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I. DERECHOS HUMANOS: CONCEPTO Y GENERALIDADES.....	5
1.1 Noción de Derechos Humanos.....	8
1.2 Clasificación.....	9
1.3 Denominaciones.....	10
CAPITULO II. ANTECEDENTES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PLANO INTERNACIONAL.....	13
2.1 Edad Antigua (Siglo XVIII a.C. al V d.C.).....	13
2.1.1 Código de Hammurabi.....	13
2.1.2 Grecia y Roma.....	17
2.2 Edad Media (Siglo V al S. XV d.C.).....	20
2.2.1 Filosofía del Humanismo Cristiano....	20
2.2.2 Carta Magna del Rey Juan Sin Tierra (1215).....	21
2.3 Renacimiento e Ilustración (Sigo XV-XVIII).....	22

	PAGINA
2.3.1 Inglaterra.....	22
2.3.2 Alemania (Prusia y Austria).....	23
2.3.3 El Derecho Natural: Hobbes, Locke y Rousseau.....	24
2.4 Epoca Moderna (Siglo XVIII-XIX).....	30
2.4.1 Precedentes Norteamericanos.....	31
2.4.1.1 Declaración de Derechos de Virginia (12-Junio-1776).....	31
2.4.2 Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (Francia,1789). 34	34
2.5 Epoca Actual (Siglo XX).....	43
2.5.1 La Internacionalización de los Derechos Humanos.....	43
2.5.1.1 Derechos Humanos y las Naciones Unidas.....	44
2.5.1.2 Derechos Humanos en América Latina.....	52
CAPITULO III. ANTECEDENTES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO.....	56
3.1 Epoca Prehispánica.....	56
3.2 Epoca Colonial.....	58
3.2.1 Misioneros Humanitarios.....	60
3.2.2 Leyes de las Indias.....	63
3.2.3 Siglo XVIII: Jesuitas Ilustrados.....	68

3.3 Epoca Independiente.....	71
3.3.1 Constitución de Cádiz (1812).....	73
3.3.2 Sentimientos de la Nación (1813).....	74
3.3.3 Decreto Constitucional para la Libertad de la América mexicana. La Constitución de Apatzingán (1814).....	75
3.3.4 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824).....	77
3.3.5 Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana(1836).....	78
3.3.6 Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843).....	79
3.3.7 Acta de Reformas de 1847.....	79
3.3.8 Constitución Federal del 5 de Febrero de 1857.....	81
3.4 Constitución Política Vigente (1917).....	83
3.4.1 Derechos de Igualdad.....	84
3.4.2 Derechos de Libertad.....	85
3.4.3 Derechos de Seguridad e Integridad Personal.....	87
3.4.4 Derechos Sociales, Económicos y Culturales.....	89
CAPITULO IV. LA INSTITUCION DEL OMBUDSMAN.....	91
4.1 Origen de la Institución.....	91
4.1.1 Su evolución.....	94

4.2 Concepto.....	97
4.2.1 Características Generales.....	97
4.3 Implantación del Ombudsman en el Mundo....	100
4.3.1 Difusión en los países Escandinavos..	100
4.3.2 El Comisionado Parlamentario en los países anglosajones.....	101
4.3.3 Ombudsman en Israel.....	102
4.3.4 Ombudsman en Europa.....	102
4.3.5 En Canadá y Estados Unidos.....	103
4.3.6 En el ámbito Latinoamericano.....	104
4.4 El Ombudsman en México.....	105
4.4.1 Antecedentes.....	105
4.4.1.1 Procuraduría Federal del Consu- midor (1975).....	107
4.4.1.2 Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos (Nuevo León, 1979).....	108
4.4.1.3 Procurador de Vecinos del Mu- nicipio de Colima.....	109
4.4.1.4 Defensoría de los Derechos Universitarios (1985).....	109
4.4.1.5 Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca (1986)..	110
4.4.1.6 Procuraduría Social de la Mon- taña (Guerrero, 1987).....	112

PAGINA

4.4.1.7 Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes (1988).....	112
4.4.1.8 Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal (1989).....	113
4.4.1.9 Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos (1989).....	114
4.4.2 Dirección General de Derechos Humanos (Secretaría de Gobernación, 1989)....	115
4.4.3 Poder Legislativo.....	116
4.4.3.1 La Asamblea de Representantes del Distrito Federal.....	121

CAPITULO V. COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS...126

5.1 Creación.....	126
5.2 Marco Jurídico.....	128
5.3 Definición.....	130
5.3.1 Objetivo.....	131
5.4 Funciones.....	131
5.5 Estructura : órganos de la Comisión.....	133
5.5.1 La Presidencia.....	135
5.5.1.1 Dirección General de Quejas y Orientación.....	137

5.5.1.2 Dirección General de Administración.....	141
5.5.1.3 Dirección General de Comunicación Social.....	142
5.5.1.4 Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones.	143
5.5.1.5 Contraloría Interna.....	143
5.5.2 El Consejo.....	144
5.5.3 La Secretaría Técnica del Consejo...	145
5.5.4 Las Visitadurías Generales.....	147
5.5.5 La Secretaría Ejecutiva.....	150
5.6 Procedimiento ante la Comisión.....	151
5.6.1 Presentación de la Queja.....	151
5.6.2 Recepción de la Queja.....	152
5.6.3 Calificación de la Queja.....	153
5.6.4 Tramitación de la Queja.....	153
5.6.5 Investigación.....	155
5.6.6 Recomendaciones.....	156
5.6.7 Informes.....	158
5.7 De las Inconformidades.....	158
5.8 Autoridades y Servidores Públicos.....	163
5.9 Similitudes y Diferencias con la figura del Ombudsman.....	164
CONCLUSIONES.....	166
BIBLIOGRAFIA.....	175

INTRODUCCION

Un tema de actualidad, sin duda alguna, es el de los Derechos Humanos, resultado de un largo proceso en cuya consolidación confluyeron una gran cantidad de factores sobre todo el reconocimiento de la dignidad humana.

Los Derechos Humanos parecen gozar en nuestros días de un auge y una admisión sin precedentes tanto a nivel nacional como internacional, debido a que se consideran parte integral del desarrollo y modernización de una sociedad.

Hoy en día se estima que el verdadero desarrollo de un país (y de su sociedad), sólo es posible si se armoniza con la protección y respeto esencial hacia los derechos fundamentales del hombre.

México no podía ser la excepción en torno al tema, una expresión de ello lo constituye la reiterada preocpación de la sociedad por identificar y denunciar los actos violatorios de los Derechos del Hombre por los servidores públicos, que ante al aumento de los excesos de la autoridad que insensibilizada por los grandes problemas de gobierno abusa del cargo en perjuicio de la comunidad.

Esta expresión social logró colocar en primer lugar de la agenda nacional los derechos que fundan la vida civilizada. El interés del Estado mexicano por la protección y defensa de dichos derechos se materializa con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La presente investigación tiene como objetivo analizar a este organismo que surge el 6 de Junio de 1990 con el fin primordial de proteger los Derechos Humanos de los individuos. Resultando importante que el pacto entre gobernantes y gobernados se rija por el principio de legalidad afirmando el Estado de Derecho y fortaleciendo la garantía de que nadie se encuentre al margen o por encima de la Ley.

La Comisión Nacional como órgano descentralizado del Estado debe velar porque no se vulnere el derecho del ciudadano y por preservar el bienestar general de la sociedad.

El trabajo se divide en los siguientes apartados:

En el primer capítulo se realiza un breve estudio para explicar qué son los Derechos Humanos.

El capítulo segundo comprende la evolución de los Derechos Humanos en el ámbito internacional y la influencia que ejerce la Teoría del Derecho Natural enunciando

las Declaraciones de Derechos; y en el presente siglo su incorporación a la legislación internacional que trata de protegerlos por medio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA) que emiten declaraciones y pactos en torno al tema.

En el capítulo tercero se analizan los Derechos Humanos en México resultando muy antigua la preocupación por otorgarle ciertas garantías al individuo, ya que los antecedentes más remotos datan desde las culturas prehispánicas, después en la época colonial hasta llegar al siglo XIX en el cual surgen varios ordenamientos jurídicos para organizar la vida política del país, pero en los cuales ya se hace mención de algunos derechos fundamentales de las personas. Para finalmente precisar los Derechos Humanos de los mexicanos consagrados en la Constitución Política vigente.

Es importante destacar que por sus características la Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene su antecedente internacional en una figura que surge en Suecia denominada Ombudsman; así en el capítulo cuarto se analiza esta institución, distinguiendo sus rasgos esenciales.

Igualmente resultó gratificante encontrar antecedentes nacionales muy similares a la figura del Ombudsman los cuales también se mencionan.

En el capítulo quinto se examina el punto central de

este trabajo: la Comisión Nacional de Derechos Humanos, estableciendo sus funciones y estructura administrativa; así como el procedimiento que sigue ante las Quejas de los individuos que se ven afectados por la actuación del servidor público.

Por último en el apartado de las conclusiones se resalta la importancia por hacer válidos los Derechos Humanos en la sociedad mexicana, a través de la institución del Ombudsman siendo en nuestro país la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su relación con la Administración Pública.

CAPITULO I. DERECHOS HUMANOS: CONCEPTO Y GENERALIDADES.

Para llegar a una definición de Derechos Humanos se requiere un previo análisis de su fundamento, que tiene como base el derecho natural y el derecho positivo.

A) DERECHO NATURAL.

La noción de derecho natural se remonta a la antigüedad con los griegos, más tarde las ideas del Cristianismo contribuyeron en él como se verá más ampliamente en el siguiente apartado. Por ahora es importante indicar que el derecho natural:

"...es la ciencia que expone los primeros principios del derecho concebidos por la razón y fundados sobre la naturalidad del hombre, considerada en sí misma y en sus relaciones con el orden universal de las cosas."⁽¹⁾ Como el ordenamiento universal derivado de la propia naturaleza humana.

En este sentido los Derechos Humanos derivan de los derechos naturales que provienen de la "ley natural" la que al respecto considera que la persona humana tiene derecho a ser respetada, porque ella es el sujeto de los derechos, los posee.

Los derechos y deberes del hombre establecidos por el

⁽¹⁾ ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Tomo VI, p. 856.

derecho natural, son considerados como innatos o connatura les a la persona, impuestos por la naturaleza como superio res y anteriores al Estado.

En conclusión considera que los derechos del hombre son inherentes a la naturaleza humana, es el mínimo de garantías que requiere un individuo para vivir como hombre, desarrollarse y satisfacer sus necesidades con dignidad humana. (2)

Los derechos naturales por las características mencionadas, están ahí, pero no se encuentran reconocidos por la norma jurídica; sólo se está ante valores, intereses, objetivos y deseos humanos, necesarios, importantes o fundamen tales.

B) DERECHO POSITIVO.

Niega toda concepción en la naturaleza humana. Es el creado por el legislador, es decir, por un acto de voluntad de la autoridad humana.

Es el derecho "puesto" o "establecido" mediante un determinado procedimiento u órgano de la organización política, "...es el que depende de la potestad estatal...es

(2) De acuerdo con Germán Bidart Campos en su obra: Teoría General de los Derechos Humanos; la persona humana se concibe como un ser de eminente dignidad caracterizado por su razón y su libertad, y de esa dignidad se desprenden todos los derechos en cuanto son necesarios pa ra que el hombre desarrolle su personalidad integralmente.

la que conduce a la comunidad." (3)

La mención más antigua sobre derecho positivo es la que hace Abelardo (1079-1142, filósofo y teólogo francés), al expresar que es aquél que ha sido establecido por el hombre teniendo como base la costumbre.

Bajo esta concepción la norma jurídica es superior a cualquier ordenamiento y los Derechos Humanos son producto de una actividad normativa del Estado, y antes de su promulgación no pueden ser reclamables. A través del marco jurídico existe la disponibilidad de una vía coactiva de protección a los derechos fundamentales del hombre, les otorga vigencia y efectividad.

En un sentido positivista los Derechos Humanos son los reconocidos como tales en un determinado ordenamiento jurídico, como las Constituciones Políticas de los Estados.

Ambas corrientes de pensamiento: el Derecho Natural y el Derecho Positivo, resultan trascendentales en la conformación de la Teoría de los Derechos Humanos, porque los principios que postulan una y otra son importantes y al mismo tiempo se puede decir que se complementan.

Al enunciar la primera que los derechos del individuo existen por la naturaleza del mismo, y la segunda que establece la necesidad de que la organización política (Soberano o Estado) los consagre en normas jurídicas para protegerlos y garantizarlos.

(3) **DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO.** (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM). Volumen 2 (D-H), p.1030.

1.1 Noción de Derechos Humanos.

Es importante apuntar primero qué se entiende por Derecho: tiende a regular la vida de los individuos, organizando la conducta social; emana de un órgano legislativo, y es el conjunto de normas jurídicas que impone y concede fa cultades a las personas, previsto de sanciones para asegurar su efectividad.

Los Derechos Humanos son todos aquellos que posee una persona por el simple hecho de serlo, por su propia natura leza y dignidad. Derechos Universales que sólo pertenecen a todo ser humano independientemente de espacio geográfico y tiempo, sin distinciones tales como color de piel, sexo u origen económico.

Protegen la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad e integridad humana. Protección que sólo es posible a través de la facultad del derecho y del poder político para defenderlos y garantizarlos.

Por consiguiente se exige el respeto a estos derechos de los demás hombres, de los grupos sociales y del Estado, con la posibilidad de poner en marcha el aparato coactivo del mismo en caso de infracción.

Los Derechos Humanos tienen cuatro características esen ciales:

1. Inmutables: no cambian.
2. Eternos: siempre perteneceran al hombre.
3. Supratemporales: por encima del tiempo.
4. Universales: para todos los hombres sin excepción alguna.

De lo anterior se deduce que el hombre es y será persona, y por ello siempre le será debido el reconocimiento de los derechos que le son propios por poseer naturaleza humana.

1.2 Clasificación.

Para su mejor comprensión los Derechos Humanos se han ordenado de diversas maneras, a continuación se hace un esbozo de la clasificación más conocida en este tema, que es la llamada "Tres Generaciones".

Las Tres Generaciones son las siguientes:

1. Derechos de la Primera Generación:

Integrada por los denominados Derechos Civiles y Políticos que surgen con la revolución Francesa y los movimientos revolucionarios de fines del siglo XVIII, se van consagrando y son conocidos también como "Libertades Clásicas".

Estos derechos son los más antiguos corresponden al individuo frente al Estado y su reclamo corresponde a la persona. Se busca la abstención del poder público para que se desarrollen.

2. Derechos de la Segunda Generación:

La constituyen los derechos económicos, sociales y culturales (que surgen a principios de este siglo) de contenido social con el fin de procurar las mejores condiciones de vida y se extienden como obligación del Estado de procu

rar su realización.

No obstante se encuentran en función de los límites materiales de los recursos del propio Estado, es decir, de las posibilidades reales de cada país.

Para propiciar el ejercicio de estos derechos es importante la gestión pública para generar los servicios y satisfacer las necesidades de la colectividad.

Su titular será el individuo en comunidad por ser legítimas aspiraciones de la sociedad.

3. Derechos de la Tercera Generación:

Son los llamados Derechos de los Pueblos, que surgen en la década de los años setenta como respuesta a la necesidad de cooperación entre las naciones, estando presente la idea del derecho al desarrollo y a la libre autodeterminación de los pueblos y más recientemente el derecho a la paz, a un medio ambiente sano y equilibrado ecológicamente.

Su interlocutor es la comunidad internacional, por lo que su observancia aún es lejana, hace falta más voluntad política de los países por hacerlos reales.

Estos tres grandes grupos o tipos de derechos se encuentran generalmente reconocidos por las Constituciones Políticas de la gran mayoría de los países; así como por los más importantes instrumentos internacionales sobre la materia, como se verá en el siguiente capítulo.

1.3 Denominaciones.

Los Derechos Humanos han recibido otras denominaciones a través del tiempo, de acuerdo con las diferentes épocas y países como son:

- a) Derechos del Hombre: léxico de la Declaración Francesa de 1789 y alude al ser humano como sujeto activo o titular de ellos.
- b) Derechos de la Persona Humana: se fundan en la idea del hombre como individuo perteneciente a la especie humana, tiene un carácter mas personal.
- c) Derechos Individuales o Garantías Individuales: deriva de la idea de individuación de los derechos de cada hombre.

El término de garantía "...ha sido usado en derecho público para referirse a diversos tipos de seguridad o protección en favor de los gobernados; con él se hace alusión a todo medio consignado en la Constitución para asegurar el goce de los derechos en ella consagrados."(4)

Conforme a esto, las garantías individuales significan la protección jurídica que se le hace a los Derechos Humanos acreditados en las Constituciones Políticas, para hacer obligatorio el cumplimiento de los mismos y su respeto por parte de los gobernantes.

Por ejemplo el término garantías individuales es el que emplea nuestra Carta Magna para señalar los Derechos Humanos de los mexicanos.

(4) TERRAZAS Carlos R. Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México. p.16.

- d) Derechos Naturales: se refieren a los derechos inherentes al hombre en cuanto a que tiene naturaleza o esencia de tal; que participa de una calidad que es común a toda la especie humana.
- e) Derechos Fundamentales: se califican así al ser propios de la naturaleza humana, por lo tanto, revisten un carácter de fundamentales en el sentido de primarios o indispensables. Son esenciales por ser derechos permanentes e invariables.

Todas estas denominaciones tienen como sujeto al hombre.

La pertinencia de estos derechos es universal porque no son de un hombre en particular, como ya se señaló. El ser hombre implica poseerlos y todos somos iguales en cuanto a la titularidad de los mismos.

CAPITULO II. ANTECEDENTES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PLANO INTERNACIONAL.

En el devenir de la sociedad, el hombre ha buscado en todo momento las alternativas más viables para vivir en armonía e identidad sobre todo con sus semejantes. Desde la forma más antigua de organización social se orientó a tener un orden en la convivencia humana.

El reconocimiento de los derechos del hombre en una primera instancia será doctrinal a través del pensamiento ius-naturalista (de teóricos como Hobbes, Locke, Rousseau y Von Justi, por mencionar algunos), en el que se vislumbra la búsqueda de una organización política, como después lo será el Estado de derecho, que sea capaz de velar y salvaguardar los derechos fundamentales del individuo. Posteriormente se reconocen en forma práctica en las primeras declaraciones de derechos y su internacionalización, consagrandose en casi todas las constituciones políticas del mundo.

2.1 Edad Antigua (Siglo XVIII a.C. al V d.C).

2.1.1 Código de Hammurabi.

Mesopotamia es uno de los primeros lugares de asentamiento urbano con comunidades organizadas que se ven en la necesidad de codificar normas de conducta para controlar el desarrollo de sus ciudades. A través del derecho pretenden regular los actos de la vida del hombre.

Hammurabi (1792-1750 a. de C.). Sexto Rey de la dinas-

tfa Amorrea de Babilonia, su reinado es considerado de gran esplendor por su desempeño militar y administrativo logrando unificar Mesopotamia. Se trataba de un gobierno al que le preocupaba la igualdad bajo presupuestos jurídicos, y con el fin de que sus súbditos la alcanzaran, establece un Código Legislativo que manda copiar en estelas de piedra y distribuir por todas las ciudades de su territorio.

En esta época los valores del ser humano como problema se reflejan en el Código de Hammurabi, que contiene tres partes principales: prólogo, cuerpo legal y epílogo.

En el prólogo Hammurabi expresa que los dioses lo llamaron para gobernar con justicia y proclamar el derecho en el país, con el fin de evitar que el fuerte oprimiera al débil y para asegurar el bienestar de las gentes procurando la armonía en las relaciones de los hombres.

El cuerpo de leyes comprende el conjunto de normas jurídicas que regulara los diferentes aspectos de la convivencia humana.

Por último el epílogo es una serie de exhortaciones para el obligado cumplimiento de las leyes, en esta parte Hammurabi se aut nombra como "Rey de Justicia" que ha gobernado de acuerdo con el derecho.

Analizando el contenido del Código cabe destacar que contempla ciertas garantías judiciales para el individuo como:

Artículo 3. "Si un señor aparece en un proceso para (presentar) un falso testimonio y no puede probar la

palabra que ha dicho, si el proceso es un proceso capital tal señor será castigado con la muerte". (1)

De acuerdo con este precepto existían ciertas garantías jurídicas para las personas en los procesos, para determinar si se era culpable o no, castigando los falsos testimonios desde reparaciones en dinero o en especie hasta la muerte.

Art.5 "Si un juez a juzgado una causa pronunciando sentencia (y) depositado el documento sellado, si, a continuación, cambia su decisión, se le probará que el juez cambió la sentencia y pagará hasta doce veces la cuantía de lo que motivó la causa. Además públicamente, se le hará levantar de su asiento de justicia (y) no volverá más".(2)

Es importante este artículo porque contempla la seguridad y pleno conocimiento de los hechos que debe haber para un individuo cuando sea juzgado, que la autoridad encargada de ello lo haga con justicia, además no se admite equívocación de los jueces y en su caso serían destituidos de su cargo, medida que resulta trascendente en el sentido de que las autoridades actuarán conforme a normas establecidas, sin desviarse de sus verdaderas funciones.

Además se considera el abuso de autoridad que ejercían principalmente los militares sobre sus subordinados, que estaba castigado hasta con la pena de muerte.

(1) LARA PEINADO Federico. Código de Hamurabi. p.91.

(2) Ibidem. pp.91-92.

Por lo que respecta a la propiedad tenía carácter absoluto reconocido por la ley y para tener el pleno dominio sobre un bien era necesario un título jurídicamente válido que lo garantizara. En casos de delito de robo llegaban a ser castigados hasta con la pena de muerte; se trataba de una pena severa con el fin de evitar daños a la propiedad de los demás.

En este documento existía la posibilidad de que hubiera límites a la esclavitud, en este sentido (Art. 117) "Si un señor ha sido apremiado por una deuda y (si éste) ha dado por la plata (de su deuda) y entregado a servicio a su esposa, su hijo y su hija, durante tres años trabajaran en la casa de su comprador y acreedor; al cuarto año recobrarán su libertad." (3)

Aunque no era justa se trataba de una **esclavitud en fianza**, que consistía en que cuando un señor tenía una deuda grande con otro señor, el primero podría pagar a través de algún miembro de su familia sirviendo al que se le debía, teniendo un límite de tiempo.

El respeto a la persona física estaba también regulado, siendo significativo al disponer en el art. 196 "Si un señor ha reventado el ojo de (otro) señor se le reventará su ojo a la persona que cometió tal acto."(4)

Los médicos en caso de fracasar en la intervención quirúrgica y causara muerte o ceguera al paciente, sufría penas corporales como la amputación de la mano. En el caso

(3) *Ibid.* p. 103.

(4) *Ibid.* p. 114.

de los albañiles al edificar una casa, si ésta no estaba bien construida y cae, matando a su propietario el arquitecto sería castigado con la muerte.

Se deja ver que los Babilonios aplicaban la Ley del Talión para la reparación de daños que podía recibir un hombre libre, que consistía en devolver idéntico daño al ofensor, con el fin de mantener el respeto mutuo y la paz pública.

"Aunque crueles las leyes no puede menos de reconocerse que están inspiradas por un alto sentido de moralidad y de rectitud. No hay privilegios de clase; - no obstante - los nobles y los libertos gozan naturalmente de más consideración que los esclavos, pero también para estos hay indemnización y rectitud." (5)

El Código resulta trascendental por la influencia que va a ejercer en la época romana, y sobre todo que sus postulados se ven reflejados en el **Décálogo** (Diez Mandamientos) que prohíbe el homicidio y el robo que equivale a la protección de la vida y la integridad (forma de protección de los Derechos Humanos).

2.1.2 Grecia y Roma.

Las culturas griega y romana desarrollan el concepto de derecho natural (como el derecho de gentes para ellos), que se admitía para todos los hombres.

(5) PIJOAN José. **Historia Universal**. p.27.

En Grecia Aristóteles consideraba que la naturaleza conducía instintivamente a todos los hombres a la asociación, siendo en primera instancia la familia el punto de unión, a partir de este hecho se conforma el Estado, que siempre procederá de la naturaleza al ser el hombre un ser naturalmente sociable.

Para el filósofo las condiciones esenciales de la ciudadanía eran, que debía haber una relación entre iguales y que éstos mostraran voluntariamente lealtad al gobierno y a la autoridad basada en las leyes. Sin embargo a la igualdad que se hace referencia sólo la poseían un grupo selecto de ciudadanos.

"El rasgo eminentemente distintivo del verdadero ciudadano es el goce de las funciones de juez y magistrado." (6) Sólo tenían la categoría de ciudadanos quienes participaban en la Asamblea Pública o en tribunales, es decir, los que ejercían algún cargo en los poderes públicos.

Este pensador consideraba que en cierto modo eran naturalmente iguales los hombres, pero unos habían nacido para la esclavitud y otros para la dominación.

Después de la muerte de Aristóteles surge la idea de humanidad desde una óptica universal en la que se consideran a los hombres a todos dotados de una naturaleza humana común. Aparecen ideas acerca de los derechos del hombre, filosofía que viene a identificarse con la Escuela Estoica (fundada en Atenas poco antes del año 300 a. de C.).

(6) ARISTOTELES. *La Política*. p.77.

El pensamiento estoico considerado también como antecedente del derecho natural al preocuparse por el bienestar individual y a vivir con arreglo a la naturaleza, pero a la vez significaba resignación a la voluntad de Dios como poder superior al hombre que favorecía a la rectitud.

"Se proclama la igualdad de griegos y bárbaros, nobles y plebeyos...ricos y pobres; la única diferencia intrínseca entre los hombres es la que existe entre el sabio y el insesato."(7)

Panecio llevó el estoicismo a Roma y ejerce gran influencia sobre los romanos especialmente sobre los jurisconsultos (como Cicerón), aquí el pensamiento evoluciona hacia una "filosofía del humanitarismo".

Se determina un punto en el que se considera que todos los hombres son iguales "...aqueel mínimo de derechos sin el cual es imposible la dignidad humana y la justicia exige que la ley reconozca tales derechos y proteja a los hombres en el goce y disfrute de ellos."(8) Reconocían a los hombres iguales por naturaleza pese a diferencias de raza, categoría social y riqueza.

En realidad, para los antiguos la libertad era colectiva que se relacionaba con los asuntos públicos llevados a cabo por la clase dominante que gozaba de privilegios, resultando opresores para el pueblo que no tenía derecho alguno.

"Entre los antiguos el individuo prácticamente soberano

(7) SABINE George. **Historia de la teoría política.** p.119.
 (8) **Ibid.** p.122.

en los asuntos públicos, era esclavo en todas sus relaciones privadas."(9) No existía la noción de derechos individuales porque su forma de organización socioeconómica no se los permitía, debido a que tanto la sociedad griega como la romana se reproducían con el trabajo de los esclavos.

2.2 Edad Media (Siglo V al siglo XV d.C).

2.2.1 Filosofía del Humanismo Cristiano.

Epoca en la que domina la filosofía del cristianismo se retomaban las ideas de derecho natural dando lugar al humanismo cristiano, se alude a un derecho natural divino. La igualdad de los humanos basada en la ley natural, como expresión de la voluntad divina.

Tomás de Aquino (1225-1274, teólogo y filósofo italiano) define en su obra: "Tratado de la Ley" a esta última como un ordenamiento de la razón en función al bien común que tiene a su cargo una comunidad. Siendo el derecho natural fundamento de todas las leyes (morales y jurídicas), porque la naturaleza humana va ha estar sujeta y regulada por una norma de conducta.

"... toda ley humana en tanto es ley en cuanto se deriva de la ley natural."(10)

(9) CONSTANT Benjamín. **La libertad de los antiguos comparada con la de los modernos.** p.1.

(10) AQUINO Tomás de. "Tratado de la ley". **Tratado de la ley. Tratado de la Justicia, Opúsculo sobre el gobierno de los príncipes.** p.35.

Santo Tomás señala que existe un vínculo entre la ley humana (deriva de la natural) con la divina, que contempla la necesidad de gobernantes terrenales que obedeciendo la voluntad de Dios, a través de su administración previenen cualquier abuso que atentara contra la paz y orden de la convivencia humana. Siendo derechos naturales la vida y la necesidad de vivir en sociedad.

2.2.2 Carta Magna del Rey Juan Sin Tierra (1215).

Los Derechos Humanos se perfilan con un sentido comunitario en relación a esto surge en Inglaterra la llamada **Carta Magna del Rey Juan Sin Tierra (1215)** que establece por primera vez límites al ejercicio de la autoridad del Rey, reconociendo una serie de derechos a los nobles y se establecen principios de igualdad, libertad y legalidad.

"Ningún hombre será detenido ni preso, ni desposeído de sus derechos ni posesiones, ni declarado fuera de ley, ni exiliado, ni perjudicada su posición de cualquier otra forma...a no ser por un juicio legal de sus iguales o por la ley del país."**(11)** Se establecía que nadie podía ser detenido arbitrariamente y señala la prohibición de la tortura y del respeto a la propiedad.

Después, la colonia inglesa fue cediendo facultades al Parlamento, el cual asume su función y legisla en favor de las "libertades públicas"**(12)** consagrando nuevos derechos

- (11)** DIAZ MULLER Luis. **Manual de Derechos Humanos**. p.77.
(12) Conjunto de facultades o esfera de acción de los individuos o grupos, que han sido reconocidas y garantizadas por el ordenamiento jurídico frente a la intervención del Estado.

para el pueblo.

2.3 Renacimiento e Ilustración (Siglo XV-XVIII).

A partir del siglo XV surge el Estado Moderno cuando se da la separación entre la esfera pública y la esfera privada, que de acuerdo con Maurice Hauriou la esfera pública es la parte abstracta en la que, como ciudadanos, somos iguales (igualdad jurídica). La privada es la esfera de los intereses y la lucha por satisfacerlos; el papel que juega el individuo en la esfera económica.

2.3.1 Inglaterra.

La revolución inglesa de 1680 marca el tránsito de una "...sociedad cerrada a la sociedad libre...se conquistó la democracia moderna sustentada en el postulado de que no habrá contribuciones...sin auténtica representación."(13)

Paralelamente a este principio se establece una **Carta de Derechos (Bill of rights)** de 1689 que postula la existencia de una serie de derechos y libertades frente al monarca, afirmados por el pueblo como inderogables, y se determinó el principio general de que el gobierno existe para el bien de los gobernados.

Consiste en el tránsito de una monarquía absoluta a una monarquía constitucional.

(13) CEPEDA Neri A. "Un ombudsman fiscal para los contribuyentes." en **La Jornada**. México, D.F., Martes 14 de Abril de 1992. p.5.

2.3.2 Alemania (Prusia y Austria).

Es importante señalar que en Prusia y Austria durante los siglos XVI, XVII y XVIII se desarrolla una doctrina administrativa denominada Cameralismo, que es un importante movimiento económico, político y administrativo que contribuye a la formación del Estado Absoluto Alemán.

De acuerdo con Omar Guerrero, el Cameralismo tenía dos objetivos principales: el **Bienestar del Estado** y la **felicidad de los súbditos**, por consiguiente la actividad del Estado se estudia desde el punto de vista administrativo, encaminando sus funciones al cumplimiento de los objetivos.

Las ciencias camerales estaban integradas por la economía, la cameralia y la policía, esta última como la esencia administrativa del cameralismo.

Juan Enrique Von Justi (1717-1771), máximo exponente del cameralismo y conocedor de las teorías del derecho natural considera a las leyes como el medio para obtener la finalidad fundamental del Estado, que para el cameralismo era la felicidad común o bienestar de los súbditos.

El autor en su obra "Tratado del Buen Gobierno" (1759) precisa que un buen gobierno se caracteriza por hacer al pueblo feliz, por asegurar la **libertad**, establecer la inviolabilidad de la **propiedad** y garantizar la **justicia**.

"La libertad es una condición que Justi encuentra como base de la convivencia humana. Es la libertad el elemento de unión de la sociedad."⁽¹⁴⁾ Esta libertad aseguraría

(14) GUERRERO Omar. **Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista**. p.159.

asimismo la **vida**, el **trabajo** y los **bienes** (elementos que van a estar presentes en las declaraciones de Derechos Humanos en la época moderna).

La felicidad de los súbditos estaría asegurada por la Ciencia de la policía, a la cual le correspondía:

"...potenciar las fuerzas materiales, morales e intelectuales que, situadas en el seno de la sociedad, incrementen el poderío del Estado y el bienestar de los ciudadanos."(15)

Se vincula al Estado con la sociedad a través de su actividad administrativa que actuará fomentando el desarrollo de los individuos y así fortaleciendo al mismo Estado, previniendo los males que pudieran lesionar su existencia.

Por consiguiente a la ciencia de la policía le corresponde cuidar de la seguridad interior del Estado, es decir, de mantener el orden público y prevenir la violencia, importante para la armonía en la sociedad.

Es interesante cómo este pensador al retomar ideas del derecho natural, desde este momento otorga importancia a conceptos tales como libertad, derecho a la vida de los súbditos y sobre todo asegurar la felicidad y el orden.

2.3.3 El Derecho Natural: Hobbes, Locke y Rousseau.

En el siglo XVII surge lo que George Sabine denomina la

(15) *Ibid* - p.180.

modernización de la teoría jusnaturalista o del derecho natural, dejando atrás los preceptos teológicos que se manejaron durante el cristianismo, desde este momento se relaciona con una nueva sociedad (la burguesía).

"El desarrollo del capitalismo favorece, por consiguiente, a la escuela del derecho natural, que en recompensa proporcionará una justificación doctrinal. Las leyes del comercio serán así leyes naturales; y el derecho más natural consistirá en gozar del bienestar y de la paz." (16)

Así, el jusnaturalismo se constituye como un antecedente en el terreno político de el modelo liberal, mediante sus preceptos la emergente sociedad capitalista encuentra justificación.

Se hace referencia a un estado de naturaleza (no político) en contrapartida al Estado político, cuyos elementos constitutivos del primero son principal y primeramente los individuos y grupos familiares en el que:

"...son libres e iguales los unos con respecto a los otros, de manera que el estado de naturaleza viene siempre representado como un estado en el cual reinan la libertad y la igualdad..." (17)

Los teóricos del derecho natural de esta época invocan la utilidad general, los derechos del individuo y el estado de naturaleza, destacando al respecto por sus grandes

(16) TOUCHARD Jean. *Historia de las ideas políticas*. p.225

(17) BOBBIO Norberto. "El modelo iusnaturalista". *Origen y Fundamentos del poder político*. p.68.

ideas pensadores como:

A) GROCCIO (burgués holandés) sostiene que existen ciertas condiciones o valores mínimos que siendo de la naturaleza humana tienen que llevarse a cabo para que perdure una sociedad ordenada.

B) THOMAS HOBBS (1588-1679, desarrolla su obra entre 1640-1651). Analiza la sociedad con base a las leyes naturales.

En su obra Leviathan (Parte I, Cap.XIII) determina que la naturaleza ha hecho a los hombres tan **iguales** en las facultades del cuerpo y del espíritu, y además son también libres.

El derecho natural como "...la libertad que cada hombre tiene de usar su propio poder como quiera, para la conservación de su propia naturaleza, es decir de su propia vida."**(18)**

Entendiendo por libertad la ausencia de impedimentos externos que pudieren llegar a reducir parte del poder que un hombre tiene de hacer lo que quiere.

Las leyes naturales permiten la conformación racional de la sociedad se busca la paz y la seguridad, que se logrará a través de un contrato que hace con el Estado, debiendo este último garantizar tales derechos.

C) JOHN LOCKE (1632-1704)

(18) HOBBS Thomas. *Leviathan*. p.106.

Locke parte de la concepción de un Estado de naturaleza en el que vivían los hombres, que era: "...un estado de completa libertad para ordenar sus actos y para disponer de sus propiedades como mejor les parezca..."(19)

Los hombres son libres e independientes regidos sólo por la ley natural que determinaba, siendo los individuos iguales e independientes nadie debía dañar a otro en su vida, salud, libertad o posesiones.

Cuando alguien transgredía esta ley cualquier hombre poseía el derecho de castigar ya que no existía un cuerpo especial para hacer justicia. Pero como no todos los hombres se conducían atendiendo los dictámenes de la razón se hacía latente un Estado de guerra, al no existir una autoridad que decidiera entre litigantes, surgiendo abusos, injusticias y atropellos, motivando a que los hombres entren en sociedad y abandonen el Estado de naturaleza.

Surge la sociedad civil como un "...convenio hecho con otros hombres de juntarse e integrarse en una comunidad destinada a permitirles una vida cómoda, segura y pacífica de unos con otros, en el disfrute tranquilo de sus bienes propios, y una salvaguardia mayor contra cualquiera que no pertenezca a esa comunidad." (20)

Se organiza un Estado o gobierno civil con el fin de salvaguardar los derechos naturales del hombre, y que los gobiernos a través de la ley los hicieran válidos.

(19) LOCKE John. Ensayo sobre el gobierno civil. p.25.

(20) Ibid. p.74.

Para este pensador el derecho natural se refería a los derechos innatos e inviolables inherentes a cada individuo como: la vida, la libertad y la **propiedad**, siempre poniendo énfasis en esta última ya que:

"El hombre puede apropiarse las cosas por su trabajo en la medida exacta en que es posible utilizarlas con provecho antes de que se echen a perder." (21)

La base de la propiedad de las cosas sería el trabajo del hombre para producir y obtener beneficios; siempre en defensa de la libertad individual.

Los gobernantes serían administradores al servicio de la comunidad y su misión sería asegurar el bienestar y propiedad de los individuos.

Locke contempla la posibilidad de que un gobierno sea disuelto cuando deje de administrar justicia para la salvaguardia de los derechos de los individuos.

D) MONTESQUIEU (1689-1755).

En su obra "Del Espíritu de las leyes", define a la libertad como el derecho de hacer lo que las leyes permitan.

"Antes que todas las leyes están las naturales, así llamadas porque se derivan únicamente de la constitución de nuestro ser. Para conocerlas bien, ha de considerarse al hombre antes de existir las sociedades. Las leyes que en tal estado rigieran para el hombre esas son las leyes de la naturaleza."(22) Los hombres viven en igualdad de

(21) Ibid. p.95.

(22) MONTESQUIEU. Del Espíritu de las Leyes. p.4

condiciones.

Las leyes por consiguiente derivan de la naturaleza de las cosas y el hombre cuando crea leyes son llamadas positivas, impuestas en cada sociedad por la autoridad.

Una de las aportaciones principales de Montesquieu es la teoría de la división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), división en cuanto a funciones, con el fin de que hubiese un equilibrio de los mismos, ya que lo único que podía limitar al poder era el poder mismo.

E) JEAN-JACQUES ROUSSEAU (1712-1778).

Rousseau determina que el hombre ha nacido libre, y esa libertad natural es inalienable y que nadie bajo ningún pretexto puede despojar al hombre de ella.

Es una libertad común, consecuencia de la naturaleza del hombre. "Renunciar a su libertad es renunciar a su culidad de hombre, a los derechos de la humanidad, incluso a sus deberes."(23)

Hace referencia al momento en que pueda peligrar la conservación del estado de naturaleza, se puede superar a través de la formación de una suma de fuerzas de los individuos, siendo la fuerza y la libertad de cada hombre los primeros instrumentos de su conservación.

En tal caso la solución era un Pacto Social en el que cada individuo ponía su persona y todo su poder bajo la

(23) ROUSSEAU Jean-Jacques. "Del Contrato Social o Principios del Derecho Político". **Del Contrato Social, Discurso sobre las ciencias y las artes, Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre**

suprema dirección de la voluntad general, pero sin quedar sujeto a nadie en particular, sólo a la ley que era expresión de esa voluntad colectiva. Surge un cuerpo político denominado Estado.

El contrato garantizaría la igualdad porque todos tendrían iguales derechos en el seno de la comunidad, y si existía igualdad también se tendría libertad.

"...sólo la voluntad general puede dirigir las fuerzas del Estado según el fin de su institución, que es el bien común..." (24)

El ejercicio de la voluntad general es la soberanía del pueblo, que de acuerdo con Rousseau, era garantía segura de los derechos de los individuos: libertad, igualdad y propiedad, que el derecho natural atribuía a los hombres en cuanto tales. Pero sobre todo la **libertad** era un requisito esencial que contribuye al bien general.

La importancia que adquieren estos pensadores es porque sus ideas son fundamentales en el pensamiento político de Norteamérica y de Francia que culminó en las grandes revoluciones del siglo XVIII.

2.4 Epoca Moderna (Siglo XVIII-XIX).

En Francia surgen movimientos revolucionarios que se extienden por Europa y llegan a América (esfuerzos independentistas y el surgimiento de las nacionalidades americanas.)

entre los Nombres. p.16.
(24) Ibid. p.32.

A partir de este momento se originan las grandes Declaraciones de Derechos, abordando el problema de los Derechos Humanos.

2.4.1 Precedentes Norteamericanos.

El norte de América es colonizado a mediados del siglo XVII, por gente proveniente de Inglaterra motivados por ideas de reforma social, con el fin de construir "... un nuevo tipo de sociedad libre de las imperfecciones existentes en Inglaterra..." (25) No obstante sus ideales siempre estuvieron sujetos económica y políticamente a la Metrópoli.

En el siglo XVIII comienzan los problemas entre Inglaterra y las Colonias, principalmente político por la autoridad que se ejercía sobre ellas. Surgen los conflictos y los descontentos primero, porque el Parlamento inglés fija impuestos más gravosos a los colonos americanos: además de problemas de regulación comercial que adquirieron cada vez más dureza y violencia.

En medio de este descontento el Estado de Virginia hace una declaración de derechos:

2.4.1.1 Declaración de los Derechos de Virginia (12 de Junio de 1776).

Este documento señala en primer lugar:

(25) **MAYER J.P. Trayectoria del pensamiento político.**
p. 258.

"Que todos los hombres son por naturaleza igualmente li bres e independientes y tienen ciertos derechos innatos, de los cuales cuando entran en estado de sociedad, no pueden, por ningún pacto, privar o desposeer a su posterioridad; a saber, el goce de la vida y de la libertad, con los medios para adquirir y poseer la propiedad...y conseguir la felicidad y la seguridad." (26)

Desde este momento se refleja la influencia que ejercen las ideas del derecho natural, principalmente el Contrato Social de Rousseau, y el pensamiento de Locke, destacando la existencia de derechos que poseen los individuos desde que nacen como son: la vida, la libertad y la igualdad.

Establecen que un buen gobierno es aquél que se institu ye para el provecho, protección y seguridad de un pueblo (como lo expresaba Von Justi, que proporcionara seguridad y felicidad a los individuos) y si no era así tenían el derecho de modificarlo o abolirlo en aras del bienestar pú blico.

Se incluyen en esta declaración principios referidos a la organización política: como separación de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial); libertad en las elecciones y el derecho al sufragio.

Existe preocupación por las garantías jurídicas que debe poseer todo individuo al señalar:

"Que en todos los procesos criminales o de pena capital un hombre tiene derecho a conocer la causa y naturaleza de

(26) COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. "Declaración de los Derechos de Virginia, 1776." Documentos y Testimonios de Cinco Siglos. p.19.

su acusación, a ser confrontado con los acusadores y testigos, a aducir pruebas en su favor, y a un juicio rápido por un jurado imparcial..."(27)

Por consiguiente ningún hombre podía ser privado de su libertad, sólo por los preceptos que marcara la ley, además las fianzas debían ser moderadas, y que los castigos humanos de ningún modo fueran crueles.

"Que la libertad de prensa es uno de los grandes baluartes de la libertad y nunca puede ser restringida a no ser por gobiernos despóticos."(28)

Se otorga gran importancia a la libertad de expresión, así como a la de conciencia, aludiendo al derecho al libre ejercicio de la religión.

Este documento recoge una serie de derechos fundamentales de la sociedad y del individuo, como resultado de que las doce colonias inglesas en norteamérica habían decidido conformar constituciones estatales en las que se incluirían los derechos de todos los habitantes, con el objeto de garantizar los derechos inalienables, cuya violación había sido una de las causas de que las colonias repudiaran sus nexos con Inglaterra.

Posteriormente en la Declaración de Independencia (4-Julio-1776) que hacen las colonias se retoma el derecho natural, al determinar que existen derechos naturales al hombre y que todo gobierno debe preservar. En distintos estados se redactaron declaraciones de derechos, estableciendo la asociación voluntaria de los individuos en los que

(27) Ibid. p.19.

(28) Ibidem.

serían gobernados por leyes para el bienestar común.

En 1791 el Congreso recibe una propuesta de quince enmiendas constitucionales, conocidas como la Declaración de Derechos, como resultado de la inconformidad de algunos Estados como Nueva York, Virginia y Carolina del Norte, que no aprobaban la Constitución Federal porque creían necesaria esa declaración, y una vez establecida otorga garantías a los ciudadanos, retomando principalmente los ya enumerados en la Declaración de Virginia.

2.4.2 Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (Francia, 1789).

La situación de Francia antes de la revolución era la siguiente: el régimen político, jurídico y social que imperaba se conoce como el Antiguo Régimen que se caracteriza por la existencia de una monarquía absolutista y despótica.

Se aplicaban dos principios que resultaban nefastos para la libertad del individuo:

1. "Lo que quiere el rey, así quiere la ley y
2. Toda justicia emana del rey." (29)

Principios que estaban representados en las llamadas "Ordenes reales" (lettres de cachet), a través de las cuales el rey disponía arbitrariamente de la libertad de

(29) RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ J. Estudios sobre Derechos Humanos. Aspectos Nacionales e Internacionales. p.16.

cualquier persona, esto es, el individuo podía ser detenido secretamente y encarcelado sin más trámite. Ante esto ningún derecho cívico estaba garantizado por el Estado.

Aunado a lo anterior el antiguo régimen se caracterizaba por: una gran centralización administrativa, como institución del régimen y que perdurará aún después de la revolución .

En el centro del reino existía un cuerpo administrativo denominado Consejo del Rey, que concentraba todos los poderes, integrado por: un Tribunal Superior de Justicia, un Consejo de Gobierno (bajo el beneplácito del rey) y un Consejo Superior de Administración que establecía normas generales a seguir por los agentes de gobierno, aunque carecía de jurisdicción propia, el rey era el único que decidía.

La administración central colocaba un representante en cada provincia, el Intendente quien desempeñaba las funciones de gobierno. Se contaba con un "Ejército de funcionarios" por así llamarlos, pero cualquier trámite que se originara en alguna región tenía que pasar al centro para su aprobación.

Contrariamente a esta situación como Alexis de Tocqueville señala, había existido anteriormente una libertad municipal, en la cual las ciudades tenían el derecho de gobernarse y los magistrados eran elegidos libremente por el pueblo. Pero en el siglo XVIII esto había degenerado en una pequeña oligarquía, unas cuantas personas dirigían los asuntos municipales, con una casi nula participación del pueblo.

"Las ciudades no pueden establecer un impuesto sobre el

consumo, ni imponer una contribución, ni hipotecar ni vender, ni pleitar, ni arrendar sus bienes, ni administrarlos, ni hacer uso del excedente de sus ingresos, sin que las autoridades al efecto una resolución del Consejo, previo informe del intendente." (30)

Todo esto implicaba que iban desapareciendo las libertades locales.

Pero sobre todo las causas que propiciaron el movimiento revolucionario y la caída de este régimen fueron:

A) Surgen grandes diferencias entre las clases sociales por la existencia de una nobleza y clero que poseían privilegios especiales, por ejemplo gozaban de importantes exenciones de impuestos.

B) El surgimiento de una clase burguesa que en ningún momento se le había concedido participación en el poder político.

C) Las cargas impositivas recaían más en el pueblo.

D) Finalmente Tocqueville señala como aspecto fundamental que el campesino había dejado de ser siervo y se había convertido en propietario agrícola, pero con mil trabas en la explotación de su tierra.

Bajo estas condiciones y por la influencia que ejerció el movimiento de independencia de las colonias inglesas en

(30) TOCQUEVILLE Alexis de. El antiguo régimen y la revolución. p.87.

norteamérica sobre todo entre los intelectuales franceses, estalla la revolución, que será una revolución social y política, que tienen como fin abolir los resabios feudales.

Lucharon por abolir la antigua forma jerárquica de la sociedad, eliminando privilegios. Por un orden social y político más uniforme que tuviera como base la igualdad, bug caban consagrar derechos que influenciados por Locke y Rousseau proclamaban la igualdad natural de los hombres.

"...todos han recibido de la naturaleza las luces necesarias para guiarse a sí mismos, cada hombre trae consigo al nacer un derecho igual e imprescriptible... y a disponer como le parezca de su propio destino." (31)

Se trata de eliminar el antiguo régimen como condición necesaria ante el surgimiento de un nuevo Estado (impulsado por los burgueses) y de las libertades individuales.

El 5 de Mayo de 1789 se reúnen en Versalles los Estados Generales (nobleza, clero y estado llano), eligiendo cada uno sus representantes, quienes se pronunciaron por el establecimiento de límites al poder público por medio de una Constitución y una declaración de derechos del hombre.

El 9 de Julio del mismo año se resuelve dictar una constitución, comenzando por una declaración de derechos, se prescindió del rey y se adoptó el nombre de Asamblea Nacional Constituyente. Para los asambleístas era importante una declaración de los derechos del hombre, para que todos conocieran sus derechos fundamentales, con el fin de sentar

las bases de la libertad y detener los desórdenes. El 26 de Agosto de 1789 se aprobó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Al principio de esta declaración se indica que "...la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos, han decidido exponer - los representantes del pueblo francés - en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre..."(32)

La declaración se orientaba a que se recordaran permanentemente los derechos y deberes de cada individuo, manteniendo la constitución y respeto al gobierno. Contiene 17 artículos:

1o. "Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales no pueden fundarse más que en la utilidad común."

2o. "La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a tal opresión."(33)

(32) DIAZ MULLER Luis. "Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano." *Manual de...* p.78.

(33) COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano." *op.cit.* p. 25.

La burguesía clase social que había impulsado la revolución tenía como base la doctrina del derecho natural para la organización del nuevo Estado, en el que en primer lugar dejarían bien asentados los principios de la libertad e igualdad natural que existía entre los hombres. En el segundo artículo se establece la relación del Estado con los derechos del hombre, siendo obligación del primero el vigilar que se cumplan.

3o. El principio de soberanía reside esencialmente en la nación.

4o. "La libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudica a otros;"(34) Es decir, que los derechos de una persona terminan dónde comienzan los derechos de los demás miembros de la sociedad, y los límites de la libertad sólo serán determinados por la ley.

5o. Establece que la ley sólo tiene derecho a prescribir aquellas disposiciones que no sean perjudiciales para la sociedad y ésta no puede ser obligada a hacer lo que la norma jurídica no establezca.

6o. "La ley es la expresión de la voluntad general."(35) Los ciudadanos tendrán el derecho de participar por medio de sus representantes en su formación (lo que equivale en el presente a la función de los diputados, como representantes del pueblo); siendo su aplicación igual para todos sin distinción alguna.

7o. "Ningún hombre puede ser acusado, encarcelado ni detenido sino en los casos determinados por la ley ..." (36)

(34) *Ibid.* p.25.

(35) *Ibidem.*

(36) *Ibidem.*

Adquiere importancia indicar una serie de garantías jurídicas para el individuo con el fin de evitar órdenes arbitrarias ejecutadas por las autoridades que tienen a su cargo la justicia.

8o. "La ley no debe establecer más que las penas estricta y evidentemente necesarias, y nadie puede ser castigado sino en virtud de una ley establecida y promulgada anteriormente al delito, y legalmente aplicada."(37)

Este artículo marca un antecedente en cuanto a la retro actividad de la ley, en el sentido de que se juzgará de acuerdo con las leyes vigentes en el momento en que se cometa algún delito.

9o. Dispone que toda persona se presume inocente mientras no sea declarada culpable.

10o. Establece la libertad de opinión y de culto, en tanto su manifestación no altere el orden público.

11o. Prescribe el derecho de pensar, hablar, escribir e imprimir libremente.

12o. Se refiere a la necesidad de una fuerza pública (autoridades encargadas de impartir justicia) que garantice los derechos del hombre y del ciudadano.

13o. Para el mantenimiento de la fuerza pública y de los gastos de administración que se generan en todo estado, se hace necesario que exista una contribución común (se refiere a los impuestos) que la solventen.

(37) *Ibidem.*

14o y 15o. Establecen que la sociedad tiene el derecho de ser informada acerca de la actuación de todo funcionario público, a pedir cuentas de su actuación.

16o. "Toda sociedad en la que no está asegurada la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes no tiene constitución." **(38)**

Todo buen gobierno que se presume de serlo debe establecer la división de poderes (influencia del pensamiento de Montesquieu al establecer el equilibrio que debe haber entre los poderes para que no exista abuso por parte de alguno de ellos y degenerare en un mal gobierno).

17o. Por último determina que la propiedad es un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, sólo cuando el interés público lo exija, y mediante previa indemnización.

Esta declaración resultado de la revolución francesa consagra un conjunto de derechos del hombre que se denominarán libertades clásicas o derechos políticos, encaminados a proteger al individuo frente al Estado. Se convierte así en un documento de gran trascendencia porque por primera vez se incluía en ellos el carácter de universalidad, y sobre todo el comienzo de la constitucionalización de ellos.

Después de la revolución francesa la sociedad degenera en un caos los valores de la misma se habían derrumbado y justificaban esta situación por la organización tan rígida

(38) Ibid. p.26.

a la que habían estado sometidos. Agregando la creciente urbanización y distribución de la riqueza de una manera capitalista.

El período de 1848 a 1851 se caracterizó por una constante lucha entre las variadas fracciones en que se había dividido la sociedad, considerando cada una que por los intereses que luchaban eran los válidos, con la tendencia de consolidar y conformar un Estado. Se genera una presencia particular de las diversas clases en la escena política; el bloque en el poder se constituye como una unidad contradictoria de clases y fracciones políticamente dominantes.

No obstante esta situación en 1848 se dejan bien establecidas las libertades clásicas o derechos políticos en la Constitución Francesa:

"El inevitable Estado Mayor de las libertades de 1848, la libertad personal, de prensa, de palabra, de asociación, de reunión, de enseñanza, de culto, etc., recibió un informe constitucional, que hacía a éstas invulnerables. En efecto, cada una de las libertades es proclamada como el derecho absoluto del ciudadano francés..." (39)

Además de que el disfrute de estos derechos no tendría más límite que los derechos iguales de otros y la seguridad pública.

La igualdad por la que tanto se luchó se logró únicamente en la esfera política, pero no en la económica, pero de ningún modo se resta la importancia que tiene esta declaración, ha trascendido hasta nuestros días, sus ideas y

(39) MARX Carlos. El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte. p. 25.

principios no sólo se encuentran plasmados en el texto de numerosas constituciones en el mundo, sino que han sido desarrolladas por instrumentos internacionales que a continuación se explican.

2.5 Epoca Actual (Siglo XX).

Al comenzar el siglo XX algunas constituciones políticas en el mundo ampliaron el ámbito de los Derechos Humanos, incluyéndose los derechos económicos, sociales y culturales.

2.5.1 La Internacionalización de los Derechos Humanos.

Una segunda etapa en el proceso de reconocimiento y protección de los derechos fundamentales está marcada por su internacionalización sobre todo a partir de que concluye la segunda guerra mundial.

Por largo tiempo la función de proteger los derechos del hombre en el orden interno correspondió exclusivamente al Estado. Surge la idea de protección internacional a escala universal, como consecuencia de los excesos de los regímenes totalitarios precedentes a la segunda conflagración mundial y sobre todo durante la guerra se manifestaron diversos movimientos a favor de la protección efectiva de los derechos del hombre, teniendo como meta la elaboración de una Carta Internacional de los mismos.

Se originan diversas declaraciones, como por ejemplo Naciones Unidas "...de los gobiernos Aliados, daban a entender que la victoria total sobre el enemigo era esencial para asegurar los derechos más fundamentales del ser humano,

así como para garantizarle la justicia tanto en su propio país como en otros países."(40)

Surgen declaraciones y organismos internacionales de Derechos Humanos tanto en el plano universal como a nivel regional.

2.5.1.1 Derechos Humanos y las Naciones Unidas.

En Naciones Unidas existen diversos instrumentos legales de protección de los Derechos Humanos:

A) Carta de la ONU (Organización de las Naciones Unidas).

Es también denominada Carta de San Francisco (24-October-1945), da constitución a la Organización de las Naciones Unidas, y se establece como objetivo: "Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter humanitario, y en el desarrollo y estímulo al respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales de todos sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión."(41)

Ante todo trata de reafirmar la unidad necesaria que debe haber entre todos los pueblos al incorporarse a este organismo internacional con el fin de mantener la paz y la seguridad (anhelos ante la reciente conflagración mundial) teniendo como principio la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos, creando las condiciones para

(40) RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ J. *op.cit.* p.20.

(41) DIAZ MILLER Luis. *op.cit.* p.14.

mantener la justicia, estimulando el respeto a los derechos fundamentales del hombre.

B) Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).

En 1946 se crea la Comisión de Derechos Humanos, resultado de que las Naciones Unidas tenían el deber de elaborar un catálogo de los derechos del hombre y hacer admitir un mecanismo internacional para su protección, como respuesta surge la Declaración Universal de Derechos Humanos, promulgada el 10 de Diciembre de 1948 en París; aceptada con 48 votos a favor, ninguno en contra y 8 abstenciones, reflejando la aceptación que tuvo desde el principio.

Este documento complementa la Carta de la ONU y da forma a la idea universal de los Derechos Humanos, contiene 30 artículos.

En el preámbulo de la Carta se establece que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen como base el reconocimiento de la dignidad intrínseca del hombre, y del goce para todos de derechos iguales e inalienables, debiendo estar protegidos por un régimen de derecho.

"Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres; y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad." (42)

(42) COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. "Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)". *op.cit.* p.67.

Claramente se refleja la intención de proteger los Derechos Humanos desde un enfoque universal, sin hacer distinción de ninguna especie al referirse a igualdad de derechos tanto para naciones grandes y pequeñas, hombres y mujeres. Pero sobre todo a diferencia de la Declaración de 1789 se alude a la necesidad de este mecanismo internacional, que además de proteger los derechos fundamentales debería promover el progreso económico y social de todos los pueblos (aunque hasta el momento no se ha cumplido del todo) buscando siempre la igualdad.

La Declaración Universal ratifica los derechos consagrados en la Declaración Francesa (1789) como son: la libertad e igualdad de los hombres; derecho a la protección jurídica y a un debido proceso; retroactividad de la ley; derecho a la propiedad; libertad de pensamiento, religión, opinión y expresión.

Enseguida se hace referencia a los aspectos "nuevos" por así llamarlos, en esta declaración.

El artículo 3 precisa que todo individuo tiene derecho a la vida, relacionado a esto en los artículos 4 y 5 prohíbe la tortura, penas o tratos crueles e inhumanos, así como la esclavitud; reconociendo en un plano internacional que no es posible que el hombre sea sometido a la esclavitud porque atenta contra la dignidad del individuo.

Por lo que se refiere a garantías jurídicas en el art. 8 : "Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley."(43)

(43) *Ibidem*.

Se puede interpretar este precepto, en relación al recurso de amparo, por ejemplo, en nuestro país al que tiene derecho todo individuo cuando sienta que se están viendo afectadas sus garantías individuales.

El artículo 10 establece ser juzgado con justicia por un tribunal independiente e imparcial.

Se instituyen como derechos de todo ciudadano:

Art. 12 Derecho a la vida privada: protegiendo la ley cualquier injerencia arbitraria en su familia, domicilio o correspondencia.

Art.13 Derecho de toda persona a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado (del que se es originario).

Art. 14 Determina que en caso de persecución política, toda persona tiene derecho a buscar asilo en cualquier país.

Art. 15 Derecho a una nacionalidad, pero también la posibilidad de cambiar de ella.

Art.16 Los hombres y mujeres (con absoluto consentimiento de ambos) poseeran el derecho de casarse y fundar una familia, disfrutando de iguales derechos. Se le atribuye gran importancia a la familia por ser la célula básica de la sociedad y que al verse fortalecida esta también lo estará el estado.

Art. 20 Libertad de reunión y asociación siempre y cuando sean pacíficas.

Art. 21 "Toda persona tiene derecho a participar en el

gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos."(44) Porque la voluntad del pueblo determina la autoridad que posee el poder público para gobernar, y será a través del sufragio universal e igual, en el que se manifieste esa voluntad.

Se asientan derechos sociales (arts: 22-26) como:

En el art. 22 : Toda persona tendrá derechos al trabajo (eligiendolo libremente y desempeñandolo en condiciones equitativas y satisfactorias). Así como el derecho a la seguridad social, con el fin de dar satisfacción a los derechos económicos, sociales y culturales necesarios para el desarrollo de cada individuo, no obstante se aclara que es taran en función a los recursos con que cuenta el Estado.

Los individuos además tienen el derecho al descanso, a un nivel de vida adecuado que le asegure salud y bienestar (vestido, vivienda, asistencia médica y en general todos los servicios necesarios) tanto para el trabajador como para su familia.

El art. 25 fracción 2 hace mención a los derechos de la mujer y niños, en el sentido de que: "La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidado y asistencia especiales. Todos los niños nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social."(45)

La educación será otro derecho que tendrá como objetivo "...el pleno desarrollo de la personalidad humana y el

(44) Ibidem. p.68.

(45) Ibidem. p.70.

fortalecimiento del respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales." (46) Se puede entender que entre mayor sea el nivel educativo de un país, estará más desarrollado en diversos aspectos, como por ejemplo, al contar con ciudadanos preparados se avanzará en el conocimiento de sus derechos y deberes, siendo más conscientes cuando sean transgredidos en ellos.

El art. 28 determina la necesidad de que se establezca un orden social e internacional con el fin de que los derechos y libertades proclamados se hicieran efectivos.

Finalmente como ya se ha establecido en los documentos mencionados anteriormente los derechos y libertades de toda persona, sólo estarán sujetas a las limitaciones que establezca la ley, en función al orden público y bienestar general

C) Pactos Internacionales de 1966.

Se originan con el fin de conseguir que los derechos enumerados en la Declaración de 1948 sean más explícitos pero sobre todo que adquieran un rango jurídico y por consiguiente obligatorio.

En ambos pactos se enfatiza el derecho a la libre determinación establecido en su artículo 1o, al establecer que todos los pueblos tienen derecho de libre determinación, y en virtud a éste, determinar libremente su condición política y desarrollo económico, social y cultural, disponiendo libremente de sus riquezas y recursos naturales.

(46) Ibidem.

1) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Entra en vigor en 1976 y en él se establecen los derechos civiles y políticos relacionados con la libertad, la seguridad y la integridad física y moral de la persona humana. Los derechos ya enumerados en la declaración de 1948.

No obstante resulta importante mencionar un artículo del Pacto que toca un aspecto nuevo en las declaraciones:

El artículo 27 fracción 1 establece: "En los estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará...del derecho...a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, y a emplear su propio idioma." (47)

En cualquier Estado el individuo independientemente de sus características tiene los derechos que todo ser humano posee, sin hacer caso a distinciones de ninguna especie.

Organos de este Pacto:

- COMITE DE DERECHOS HUMANOS.

Vigila y observa la vigencia del pacto mediante un sistema de informes para el control y supervisión de la acción de los Estados miembros del mismo. Integrado por 18 individuos de los Estados parte en el presente pacto.

- PROTOCOLO FACULTATIVO DEL PACTO.

(47) COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. "Derechos civiles y políticos, 1966." *op.cit.* p.118.

Faculta al Comité de Derechos Humanos para recibir y considerar comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de una violación de Derechos Humanos. Se procede según el caso a una investigación y si es necesario se hacen las reclamaciones para dar fin a la queja.

2) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Entra en vigor en 1976 y contempla los derechos económicos y sociales que protegen al trabajador en sus relaciones laborales y en sus condiciones de vida.

Es importante indicar que ante el predominio y desarrollo del capitalismo, se da una creciente e inhumana explotación de los trabajadores, surgen doctrinas socioeconómicas que influyen en que algunas constituciones políticas incluyan estos derechos. Como la mexicana (1917) que es la primera en incorporar derechos económicos y sociales en el mundo; después en la constitución alemana, Weimar (1919); la española (1931); la soviética (1936); e Irlanda (1937).

Todas y cada una van conformando un conjunto de disposiciones socioeconómicas y culturales que proclamaban: protección al trabajo y al trabajador, normas sobre seguridad social, educación y salud principalmente.

Cabe mencionar el artículo 11 porque determina: "Los Estados parte en el presente pacto reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán individualmente y mediante la cooperación internacional...asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesida-

des..." (48)

Este precepto que surge en este pacto resulta un tanto "utópico", por así decirlo, en relación con los países pobres (en América Latina y África) cuya situación económica política y social es muy difícil, ante una crisis que registra muerte de la población por hambre, y que en muchos de los casos no se ha visto la cooperación internacional que tanto se proclama en la Carta de la ONU.

Finalmente cabe destacar que también otros órganos de las Naciones Unidas contemplan los Derechos Humanos, como son:

La OIT (Organización Internacional del Trabajo), que establece en uno de sus fundamentos, que el trabajo no es una mercancía.

La UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), se relaciona con los derechos a: la educación y a participar en la vida cultural.

La OMS (Organización Mundial de la Salud), que entre sus objetivos se encuentran: promover la salud; mejorar la nutrición y salud familiar y fomentar la seguridad social.

2.5.1.2 Derechos Humanos en América Latina.

En el ámbito del continente Americano, en cuanto a

(48) COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. "Derechos económicos, sociales y culturales, 1966." **op.cit.** p.107.

protección internacional de los Derechos Humanos existe lo siguiente:

LEGISLACION;

- 1) Declaración Americana de los Derechos del Hombre o Carta de la OEA. (1948).

Los Estados Americanos consagran en esta Carta una organización regional con el fin de lograr un orden de paz y justicia en el continente consolidando "...un régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre; "(49) sin hacer distinción alguna.

Proclaman que los Estados serán jurídicamente iguales, esto es, poseerán los mismos derechos y deberes, e igual capacidad para ejercerlos.

Se establece que es un sistema inicial de protección de los estados americanos, de acuerdo a las circunstancias sociales y jurídicas que prevalecían en ese momento, y se fortalecerían conforme las condiciones lo permitieran.

- 2) Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José.

Suscrito en San José, Costa Rica en Noviembre de 1969, tiene como fin fortalecer los principios consagrados en la Declaración Americana, comprometiendo a los Estados fir-

mantes a crear sistemas de protección de los derechos fundamentales en su legislación interna.

Este instrumento regional que comprende 82 artículos si que en líneas generales la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Pactos de derechos civiles y políticos; económicos, sociales y culturales, en relación a que también establece el reconocimiento de la personalidad jurídica; del derecho a la vida y a la integridad personal; prohibición de la esclavitud, principio de legalidad y retroactividad; libertad de pensamiento y expresión; protección a la familia, derecho a la nacionalidad y derechos políticos explicados anteriormente.

Pero la Convención Americana a diferencia de los Pactos de la Organización de Naciones Unidas, reúne en un sólo documento todos los Derechos Humanos, y establece el funcionamiento de los órganos para la defensa y promoción de los mismos.

Además en su artículo 22, fracción 3 contempla: "El ejercicio de los derechos - de circulación y estar sujeto a las disposiciones legales de determinado territorio - no puede ser restringido sino en virtud de una ley en la medida indispensable...para proteger la seguridad nacional..."

(50)

Se refiere a la suspensión de garantías en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte. No obstante

(50) COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. "Convención Americana sobre Derechos Humanos." **op.cit.** p. 142.

esos casos los derechos de cada persona sólo estarán limitados por los derechos de los demás.

Un aspecto innovador del sistema americano es que permite el acceso de las personas y de los grupos no gubernamentales ante los organismos internacionales, porque de acuerdo con el derecho internacional tradicional, sólo los Estados eran considerados sujetos jurídicos.

Organos para la defensa y promoción de los Derechos Humanos:

* COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

Organo consultivo principal de la Organización de Estados Americanos, con sede en Washington, y tiene como función promover la observancia y la defensa de los Derechos Humanos.

* CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

Se establece el 18 de Julio de 1978, fecha en que entró en vigencia la Convención Americana de Derechos Humanos.

Es una institución judicial autónoma con sede en San José, Costa Rica, cuya función es aplicar e interpretar la Convención. Posee una función consultiva y una función jurisdiccional, integrada por siete jueces.

* INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS.

Es una entidad internacional autónoma de naturaleza académica, dedicada a la enseñanza, investigación y promoción de los Derechos Humanos en el continente.

CAPITULO III. ANTECEDENTES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO.

En México la preocupación por proteger los Derechos Humanos es muy antigua, data desde la sociedad prehispánica al establecer leyes que tenían como fin: la disciplina y orden entre los habitantes, se pretendía que hubiese un respeto por la persona humana. Más tarde en la Colonia surgen personajes que lucharan por reivindicar los derechos de los indígenas como personas, ya que como tales no fueron tratados por el conquistador.

3.1 Epoca Prehispánica.

En la sociedad prehispánica existían tres tipos de señores superiores en cada provincia, que poseían autoridad en su jurisdicción, y estos eran:

- a) Tlatoani o Tlatoques: Señores supremos, nobles de nacimiento, que ejercían funciones civiles, militares, religiosas, judiciales y legislativas, es decir, todo el gobierno de su provincia.

Este señor supremo o Rey tenía el deber de conservar su señorío y para este fin se le otorgaba el poder de ejercer justicia, castigando lo que se consideraba como acciones malas:

"... los instrumentos necesarios tenéis (sic) para apurar y perfeccionar a todos y para hacer que cada día crezca

el pueblo con buenas costumbres." (1)

El Tlatoani contaba con un conjunto de oficiales y ministros para llevar a cabo la ejecución de la justicia. A este señor estaban sujetas las otras formas de señores.

- b) Teules: tenían la función equivalente al encomendero de España (que se analizará mas adelante), poseían un territorio teniendo dominio y mando sobre la gente que estaba a su servicio.
- c) Calpullec (plural), Calpulli (singular). Se hace referencia a las tierras que poseían por derecho natural en un barrio, tierras del común de la gente, existiendo un señor al frente de ellas, que tenía el deber de defender la propiedad así como otorgarlas a quienes no las tuvieran.

Existían leyes entre los indígenas e imperaba una gran disciplina y orden que se valoraba sobre todas las cosas.

" Se castigaba duramente ...a los delitos graves, como el homicidio, el robo, el adulterio, o el consumo de bebidas alcohólicas por parte de los jóvenes, se imponían fuertes penas a quienes incurrían en ellos..."(2)

Por consiguiente entre los indios era difícil que hubiera ladrones, existía el respeto a la propiedad privada, como resultado de las leyes que los regían, siendo iguales para todos.

(1) ZORITA Alonso de. Breve y sumaria relación de los Señores de la Nueva España. p.22

(2) ISRAEL Jonathan I. Raxas, clases sociales y vida política en el México Colonial 1610-1670. p.18

Tres señores principales (el de México, el de Texcoco, y el de Tacuba) ejercían el dominio sobre las principales provincias del territorio, "...y en éstos y en sus tierras había más orden y justicia que en todas las otras partes, porque en cada ciudad de éstas había jueces a manera de Audiencia, y había poca o ninguna diferencia en las leyes y modo de juzgar." (3)

Esto es, que no había diferencias de clase social al aplicar la ley, todos en este sentido eran **iguales** sin exclusión; no importaba que alguna sentencia llegara a perjudicar a un noble o a sus propios hijos, el objetivo era que prevaleciera la armonía y justicia de lo contrario sentían que se quebrantaba la ley y era un mal ejemplo.

Por otra parte se marcaba un determinado tiempo para llevar a cabo los juicios y sentencias evitando cualquier dilación; existían cárceles públicas para los delincuentes.

Los nobles aconsejaban para el buen gobierno a sus hijos en el sentido de que debían de promover la idea del respeto que siempre debería estar presente para con los demás hombres.

Al indígena por naturaleza se le caracterizaba como un ser humilde que no tenía ambición, codicia, soberbia, ni envidia como personas nobles de sentimientos.

3.2 Epoca Colonial.

(3) ZORITA Alonso de. **op.cit.** p.50.

El Imperio Azteca cae en 1521 y con él las culturas que poblaban el territorio, dominados por los españoles, a partir de este momento inicia la época denominada colonial en la que el país es llamado Nueva España, formando parte del Imperio Español.

Son aniquiladas las antiguas estructuras sociales, administrativas y religiosas de los pueblos indígenas.

Surge la Encomienda, que era el repartimiento de los indios entre los pobladores españoles, pudiendo a través del trabajo de ellos vivir cómodamente, teniendo que tributar el indígena.

La función que debía realizar el encomendero era instruir a los naturales en la doctrina cristiana y darles buen tratamiento.

Pero en realidad de acuerdo con el cronista franciscano de principios del siglo XVII Fray Juan de Torquemada, la conquista sólo había traído codicia, enfermedades y desgracias.

Con la llegada de los españoles se perdió la justicia y orden que tenían los pueblos indígenas, se creó gran confusión y desorden entre ellos. Alonso de Zorita expresa que los españoles motivaron el desorden en el que cayeron, porque aludían los naturales que ellos les habían enseñado malas costumbres, los habían inducido a la embriaguez (con el fin de abusando de su buena fe, quitarles sus bienes), y al robo, al verse ellos primero despojados de sus tierras y bienes.

La situación de los señores tanto supremos como inferiores era de pobreza, "...los españoles los compelián a que les diesen cuanto les pedían, y sobre ello los atormentaban con martirios y crueldades nunca vistas." (4)

La primera sociedad colonial se sustentó en la explotación del trabajo indígena asegurada por la esclavitud y la encomienda de una mano de obra entonces abundante. Pero fueron muriendo en tormentos o por exceso de trabajo, porque además vivían en condiciones infrahumanas sin alimentación ni vestido.

Ante esta situación llegó el momento en que los naturales se negaron a tener hijos, ya que no querían que vieran a pasar los trabajos a los que estaban sometidos; llegaron al suicidio por verse muy presionados por las cargas impositivas, ya que no tenían para comer pero eran obligados a tributar al encomendero.

3.2.1 Misioneros Humanitarios.

En Nueva España y toda América además de la conquista militar se da también la espiritual, que consiste en la incorporación de los indígenas al mundo cristiano de occidente.

Llegaron al territorio diferentes órdenes de misioneros: Franciscanos (1524), Dominicos (1526), Agustinos (1533), y Jesuitas (1572); quienes se dan cuenta de los tropellos e injusticias de que eran víctimas los naturales.

(4) *Ibid.* p.136.

En México la lucha por el reconocimiento y respeto a los Derechos Humanos, contra la opresión, la esclavitud, la servidumbre, la desigualdad y la injusticia data a partir de los trabajos realizados por los misioneros españoles, que pronto se convierten en protectores de la población indígena, como fueron:

A) FRAY BARTOLOME DE LAS CASAS. (1474-1556)

Misionero dominico que llegó a ser nombrado primer Obispo de Chiapas, y considerado protector universal de los indios americanos.

Tiempo después de su llegada a América renuncia a la encomienda de indios, para emprender prédicas humanitarias, y reclamaciones contra todo tipo de abusos e injusticias.

En su obra: **Del único modo de atraer a todos los pueblos a la verdadera religión**; condena la guerra que hacían los españoles contra los indios, teniendo como pretexto la evangelización, pero sobre todo aseguraban falsamente que la población indígena estaba alejada de la razón común a todos los hombres, y por lo tanto no eran capaces de gobernarse a sí mismos, por consiguiente les era lícito sujetarlos a dominio y después a la esclavitud; todo en menoscabo a la dignidad de la naturaleza humana.

Ante esta situación "...decretamos y declaramos con nuestra autoridad apostólica, que los referidos indios... que en adelante vengán al conocimiento de los cristianos ...no están privados, ni se han de privar de su libertad

ni del dominio de sus cosas...ni deben ser reducidos a servidumbre..." (5)

Porque consideraba que a la servidumbre que estaban sujetos iba contra todo derecho natural y derecho divino.

Fray Bartolomé lucha en favor de los derechos humanos, en la dignidad, libertad e igualdad de los indígenas.

B) FRAY JULIAN GARCES (1452-1542).

En 1527 llegó a Nueva España y fue primer Obispo de Tlaxcala y se convirtió en protector de los indios y lucha contra las crueldades que pesaban sobre ellos.

Su trabajo se orientó al reconocimiento a sus derechos que poseían por ser también personas humanas, racionales y dotados de inteligencia.

C) DON VASCO DE QUIROGA (1478-1565).

Fraille español que llega en 1530 como oidor de la Segunda Audiencia. (6)

(5) COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. **Textos de Clásicos Mexicanos en Derechos Humanos de la Conquista a la Independencia.** (Compilador: Jesús Rodríguez y R). p.24.

(6) Era el tribunal regional de México, a cargo a sujeto al Virrey (Jefe militar, Capitán General de todos los territorios; el Jefe Político y la Suprema autoridad administrativa y Judicial). Era el tribunal que atendía los pleitos de un determinado territorio.

Como oidor, el autor se inclina hacia el interés social y religioso por los indios, defendiéndolos sobre todo de la esclavitud, pues consideraba que no era posible que perdieran la libertad y dignidad que posee todo individuo.

Al ser designado Obispo de Oaxaca y Michoacán realiza una intensa labor de protección hacia los naturales; determina que son capaces de elegir libremente a sus propias autoridades y gobernarse a sí mismos.

Los misioneros lucharon por reivindicar la racionalidad y dignidad intrínsecas de los indígenas, sin embargo no lograron detener los malos tratos e injusticias de que eran objeto, pero esto no resta importancia a las ideas y acciones de gran valor a favor de la protección del indio.

3.2.2 Leyes de las Indias.

Ante la destrucción de la población indígena y la crueldad de los conquistadores, Nueva España a fines del siglo XVI y principios del XVII era una colonia próspera pero amenazada por la disminución de la fuerza de trabajo.

Surge en este contexto una legislación que se elabora durante los reinados de Carlos V y Felipe II principalmente por las noticias que les habían llegado con relación al trato de la población conquistada. Resulta importante analizar el contenido de estas leyes porque en ellas surge la voluntad de otorgar cierta protección al indígena, antes inapreciable.

La legislación a que se hace referencia es la **Recopilación de las leyes de los Reynos de las Indias** (Siglo XVII) en la cual se establece que ante los agravios y opresiones que recibían los indios en sus personas y haciendas por parte de los españoles en la Recopilación se juntarían las leyes y las decisiones que mandan y encargan el buen tratamiento de los indios.

En el libro Sexto. Título I. "De los Indios"; se establece: "Ley Primera: Que los indios sean favorecidos, y amparados por las Justicias Eclesiásticas y Seculares." (7)

Dictada por Felipe II en la que encargaba no sólo a los eclesiásticos sino también a las autoridades públicas (Virreyes, Presidentes y Audiencias), de aplicar las medidas que dictaba, que tenían como fin amparar y favorecer al indio contra las injusticias y vejaciones de que eran objeto.

En la II, III y IV ley determinan la libertad (indios) de casarse con quien quisieran. Sólo se limitaba a las indias que no tuvieran edad legítima para ello. Y para hombres y mujeres se prohibía casarse dos veces, iba contra la ley.

Ley XV. "Que los indios no pueden vender sus hijas para contraer matrimonio." (8) Considerada como una acción que atentaba contra la libertad y que además iba contra la religión.

(7) Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias.
(Volumen 2); p.188.

NOTA; A fin de facilitar la lectura del documento escrito en español antiguo, se corrigió la ortografía original del texto.

(8) *Ibidem.*

Se contempla la posibilidad de que se instalaran escuelas de lengua castellana para que acudieran los indígenas, ante la variedad de dialectos.

Ley XXI "Que los indios se empleen en sus oficios, labranzas y ocupaciones, y anden vestidos."**(9)** Agregando que se establecía la libertad para que comerciaran sus frutos (producto de su trabajo), ya que en muchos de los casos no podían disponer de ellos, con fuerza y violencia eran despojados de sus bienes.

En el Título II "De la libertad de los indios", ordena: "Que los indios sean libres, y no sujetos a servidumbre" **(10)** Se prohíbe la esclavitud y se establece su libertad, relacionada con el buen tratamiento de los mismos, que consistía en ser bien tratados, amparados, defendidos y mantenidos en justicia y libertad.

Se prohibía que los encomenderos vendieran a sus indios que tenían a su cargo, si lo hacían se indicaba que serían castigados severamente, incluso quitándoles la encomienda y los indios serían puestos en libertad natural.

Cabe destacar que en la Ley XXI, de este título, contempla la **libertad por naturaleza** "...son de naturaleza libres, como los mismos españoles, y así no se han de vender, mandar, donar, ni enagenar..."**(11)**

No obstante lo anterior en otras regiones como el Caribe y Chile, se permitía que los aborígenes fueran sujetos a la esclavitud, sobre todo, aquéllos que fueran en contra de la religión cristiana.

(9) Ibid. p.190.

(10) Ibid. p.195.

(11) Ibid. p.196.

En relación con el comportamiento del encomendero, se prohibía que tuvieran en su casa indias de su repartimiento, es decir, que debía haber un respeto por la persona en el sentido de que no tenía ningún derecho el encomendero de obligar a las indias a permanecer en su casa, apartándolas de su familia, fijándose una pena de cien pesos de oro por cada india.

Por lo que respecta al servicio personal (Título XII): se prohibían los servicios personales porque iba en perjuicio de su natural libertad, no obstante aclaraban que tampoco se podía permitir la ociosidad a la que naturalmente eran inclinados.

Precisan que el trabajo de los indios no fuera excesivo y que se les pagara lo "justo". Pero a pesar de estas leyes el trabajo al que era sometido el natural seguía siendo intenso, y existían casos en que se les obligaba a cargar mercancías de un lugar a otro y el trabajo en minas.

Otro aspecto era que se ordenaba a quienes impartían justicia en las Indias a que averiguaran y procedieran al castigo de los delitos pues así convenía al sosiego público y a la paz en las provincias.

Se debía conservar un Juzgado General a los indios de México para el buen gobierno y despacho de sus asuntos; eligiendo al Virrey como asesor para el juzgado y a un oidor o Alcalde del crimen.

Los virreyes y audiencias debían informar del tratamiento y estado de los indios.

A pesar de lo completa de esta legislación, resultó

estática en el momento porque respondió más a un intento de fijar y definir una realidad muy compleja, pero se alejaron de los acontecimientos que dieron forma al régimen colonial, siempre sujeto a tensiones y modificaciones.

Fue un intento de ordenar y comprender la situación de los indios ante un desorden e injusticia para con ellos.

La administración de justicia durante la colonia como lo expresa Don Juan de Palafox y Mendoza(12), era conveniente corregir a ciertos funcionarios del gobierno como lo eran los Alcaldes Mayores (jueces):

"...porque con sus tratos y granjerías (ganancia o provecho) a un mismo paso acaban los indios...pues hacen que trabajen día y noche, unas veces sin paga alguna, otra muy desigual, otras haciéndoles comprar lo que no han menester de donde resulta empobrecerse o huirse...consumirse o morirse." (13)

Este Virrey consideraba que debían ser castigados estos abusos para que privara rectitud y justicia, pero sobre todo resulta relevante encontrar en él la siguiente idea: que se diera lugar a las quejas que presentaran los indios u otras personas (habitantes de la Nueva España), en contra de los Alcaldes, y que se remitiera a una persona de confianza para que investigara los excesos, y si resultaban confirmadas las acusaciones, poner justicia mayor, e incluso destituir de su cargo a tales personas. Como un proceso semejante al Ombudsman que se analizará mas adelante.

(12) Historiador y gobernante. Llegó a Nueva España en 1640 a ocupar el cargo de Obispo de Puebla. En 1642 es designado Virrey de Nueva España y más tarde Arzobispo de México.

(13) PALAFOX Y MENDOZA Juan de. Ideas Políticas. p.160.

3.2.3 Siglo XVIII: Jesuitas Ilustrados.

Al llegar la Casa de Borbón al reino de España, en la primera década del siglo XVIII intentan reducir la fuerza del clero en América, prohibiendo inicialmente la fundación de nuevos conventos en esta región (1717):

En el reinado de Carlos III (1759-88) los ataques a la Iglesia son más violentos.

Los Jesuitas (14) o Compañía de Jesús era considerada como la orden más conflictiva por:

"...su adhesión al Papa (quien luchaba por mantener la independencia de la Iglesia frente al Estado), por su influencia indisputada en la educación superior, por su gran riqueza y su carácter independiente..." (15)

Fueron expulsados sorpresivamente del territorio americano en 1767. Se trataba de personas muy preparadas que se ven influenciados por las ideas de la Ilustración que circulaban en la época; cabe destacar el pensamiento de importantes jesuitas mexicanos en torno al tema de estudio como son:

A) FRANCISCO JAVIER ALEGRE.

Literato e historiador mexicano, que ingresa a la Compañía de Jesús en 1747, y en su obra **Instituciones Teológicas** refleja ideas de los teóricos del Derecho Natural (Ho

(14) Orden religiosa fundada por San Ignacio de Loyola en 1540 para la conversión de los herejes y el servicio de la religión. En 1572 llegaron a América.

(15) FLORESCANO Enrique e Isabel Gil Sánchez. "La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico 1750-1808." **Historia General de México**. p.493.

bbes, Locke y Rousseau) al hacer referencia que todo ser humano por igual goza de una libertad natural.

El hombre se ve en la necesidad de vivir en sociedad a través de un pacto para la conservación del bien común. Estando el origen de la autoridad en el consentimiento de la comunidad. Está en contra de la esclavitud y la opresión.

B) ANDRES CAVO (1739-1803).

En su trabajo: los "Anales de la ciudad de México desde la conquista española hasta el año de 1776." (obra que permaneció inédita hasta 1836, año en que fue publicada con el título de: Los tres siglos de México durante el gobierno español, hasta la entrada del ejército Trigarante.) Manifiesta su preocupación por la protección de la vida, libertad, integridad, salud y condiciones de trabajo de los indígenas.

"... de impedir las vejaciones de los mexicanos, poco ha bía conseguido el Virrey, pues aún dominaba el interés particular que siempre es de perjuicio al bien común, y que las cosas seguirían en el mismo estado si la fuerza no obligaba a los españoles a ceder." (16)

Cavo observa que a tres siglos después de consumada la Conquista en México, y a pesar de los decretos de los Reyes de España por abolir la esclavitud y mal trato al indígena, esa inhumana costumbre aún estaba presente.

C) FRANCISCO JAVIER CLAVIJERO (1731-1787).

Al igual que los misioneros del siglo XVI afirma acerca de la racionalidad de los mexicanos y de el alto grado de su cultura, porque entre los indígenas había esmero por la

justicia y procuraban el bienestar general. Esto los conducía hacia la modestia en sus acciones, a la honestidad y el respeto a sus mayores.

Clavijero señala que sus únicos defectos eran el vicio por ingerir bebidas fuertes y la idolatría.

A finales del siglo XVIII en Nueva España se registra un auge extraordinario en las actividades económicas (principalmente en la minería y comercio). Pero el aumento de la riqueza sólo había favorecido a la clase dominante y se habían agudizado los contrastes sociales.

La sociedad en este período estaba conformada por tres principales clases:

1. Clase dominante, integrada por mineros, comerciantes exportadores, hacendados, la alta burocracia y el alto clero, todos de origen europeo. Es una clase que estaba conforme con el régimen de vida, ya que poseían el poder económico.
2. Clase media, que agrupaba a los criollos (17), abogados, pequeños administradores y miembros del bajo clero. Entregados a la lectura de obras teológicas y jurídicas, formaban una élite intelectual, que habían leído a los teóricos del derecho natural.

Unidos por la insatisfacción común:

"Su falta de asidero en la sociedad colonial, su resen-

(17) Los criollos eran de ascendencia española pero nacidos en Nueva España.

timiento contra un sistema que los relegaba...sensibilidad crítica ante las desigualdades e injusticias, los llevó a oponer al orden existente otro más justo." (18)

Esta clase se encontraba oprimida no gozaba de ninguna clase de beneficios, son quienes buscaran el cambio.

3. La clase trabajadora: sin ningún poder económico, comprendía a los indios, negros y mestizos (19), quienes eran explotados en su trabajo, principalmente los indígenas a través del sistema de Repartimiento, que surge en el último tercio del siglo XVI, que consistía en obtener cierto número de trabajadores de una comunidad de indios, a quienes obligaban a trabajar en empresas españolas (minas y agricultura) remunerados con un salario, pero periódicamente estaban amenazados por el hambre.

Por las grandes desigualdades sociales, económicas y políticas que había generado el régimen colonial surge la incompatibilidad de criollos y mestizos primero, y comienzan la lucha por todos los derechos que hasta ese momento se les había negado.

3.3 Epoca Independiente.

El descontento de los criollos subordinados a la minoría privilegiada de los peninsulares; la explotación de los indios; pésimas condiciones de las clases trabajadoras y la

(18) VILLORO Luis. "La Revolución de Independencia". Historia General... p.602.

(19) Eran hijos de español e india, y eran rechazados socialmente tanto por españoles como por los indígenas.

política económica de España al restringir el comercio y la industria de las colonias para favorecer los propios, fueron creando conciencia y rechazo a la Metrópoli. Aunado a la influencia de las ideas de la Revolución Francesa y la independencia de Estados Unidos, motivaron un movimiento emancipador que tuvo como fin la Independencia de México (1821).

Surgen personajes que van a conducir el movimiento de independencia, sobresalen por sus anhelos de Justicia y Libertad: el cura Miguel Hidalgo y Costilla (1753-1811), que a través de el **Bando de Hidalgo** expedido en Guadalajara (1810) determina:

"Que todos los dueños de esclavos deberan darles la libertad dentro del término de diez días, so pena (sic) de muerte, la que se les aplicará por trasgresión de este artículo." (20)

Proclama la abolición de la esclavitud así como que cesara en lo sucesivo la contribución de tributos que se les exigía a los indios.

Hidalgo afirma, la dignidad humana en el origen de las luchas de independencia.

Cabe señalar que uno de los argumentos de mayor relevancia en el movimiento independentista de México era el que proponía el respeto de los derechos fundamentales de los indígenas, principalmente el derecho a la **libertad**.

A Hidalgo sucedió en la dirección del movimiento insurgente Don Ignacio López Rayón, que en su trabajo **Elementos**

(20) TENA RAMÍREZ Felipe. "Bando de Hidalgo." **Leyes fundamentales de México 1808-1987**. p.22.

tos Constitucionales (1812, contiene 38 puntos), ejerce gran influencia en las ideas de Morelos al establecer en el punto 4: "La América es libre e independiente de toda otra nación." (21)

Además de que la soberanía dimana directamente del pueblo, pero todavía concede poder al monarca al expresar que esa soberanía reside en la persona del señor Don Fernando VII (aspecto que rechazó totalmente Morelos) y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano.

Prohíbe la esclavitud y la tortura; y los elementos en que se apoyaría la felicidad para todos serían: la **libertad** y la independencia.

3.3.1 Constitución de Cádiz (1812).

La Constitución Política de la Monarquía Española cabe mencionarla (aún cuando fue expedida en España antes de que se consumara nuestra independencia, en la etapa transitoria a la organización constitucional del nuevo Estado), por la influencia que ejerció posteriormente en las diversas Constituciones que surgen en el México independiente.

Aunque no contiene una declaración de los derechos del hombre, algunos puntos del tema quedan insertados en el documento por la influencia del pensamiento político y filosófico del siglo XVIII.

Como el artículo 4, que precisa:

"La nación está obligada a conservar y proteger las leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los

(21) TENA RAMIREZ F. "Elementos Constitucionales circulados por el Sr. Rayón," *op.cit.* p.25

demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen."(22)

La Constitución establece que la Nación esta obligada a proteger la **libertad**, la **propiedad** y todos los derechos del hombre, que por el sólo hecho de serlo tiene.

En el Título IV, Capítulo I, Artículo 72, acerca de las restricciones de la autoridad del Rey, se establece que és te no podía tomar la propiedad de ningún particular ni corp^oración, sólo en el caso de utilidad común y mediante el pago de una indemnización; y no podía privar a ningún individuo de su libertad.

Esta Constitución estableció principios claramente o-puestos a los que apoyaban y caracterizaban al absolutismo monárquico.

3.3.2 Sentimientos de la Nación (1813).

José María Morelos y Pavón preparó un documento denominado "Sentimientos de la Nación" que contiene 23 puntos redactados para la Constitución de Apatzingán (primer intento de Constitución para un México independiente de la metrópoli española). Trata de fijar los fines de la guerra de independencia al establecer:

En su artículo 1o la libertad e independencia de América con respecto de España y de cualquier otra nación.

Determina el principio de soberanía, que proviene del

(22) TENA... "Constitución Política de la Monarquía Española". **op.cit.** p.60.

pueblo y la deposita en sus representantes; y de la división de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial. Fija la igualdad de todos ante la ley. (Arts: 5 y 13)

Art. 15 "Que la esclavitud se prescriba para siempre... quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano de otro, el vicio y la virtud."**(23)**

Se reitera en el documento lo negativo que resultaba la esclavitud y la tortura de que era objeto el indígena.

Indica el respeto que debía haber para la propiedad privada (Art.17), y el que se integrara una administración tributaria más justa e igualitaria, sin opresión (Art. 22).

Estos derechos se basan en principios tales como: la igualdad, la libertad y la legalidad.

3.3.3 Decreto Constitucional para la libertad de la América mexicana. La Constitución de Apatzingán.

(Congreso Constituyente, Chilpancingo, 22 de Octubre de 1814).

Integrado por 242 artículos en donde se establecía el sistema representativo nacional, la separación de poderes y los derechos del ciudadano como:

Art. 24 "La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el

(23) COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. "Sentimientos de la Nación por Morelos para la Constitución de 1814" Documentos y testimonios de cinco siglos. p.31.

único fin de las asociaciones políticas."(24)

A partir de este punto se ve la influencia de la Constitución Francesa y Norteamericana al determinar que el fin de los gobiernos era preservar los derechos fundamentales del hombre.

Ordena que debe existir **seguridad** para los ciudadanos y una ley que fije los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos (Art. 27).

La seguridad tendría como fin proteger al hombre en contra de aprehensiones indebidas, procesos irregulares o imposición de penas arbitrarias.

Asimismo establece:

- La inviolabilidad del domicilio (Art. 32).
- Derecho de propiedad y posesión (" 34).
- Libertad de ocupación, instrucción, de palabra e imprenta (Arts: 38-40).

Si bien no entró en vigor, ya en la vida independiente de México resulta significativo porque asienta un Catálogo de Derechos Humanos (en su Capítulo V "De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos.), basado en la doctrina liberal individualista (25), concepción típica del liberalismo burgués europeo.

(24) TENA... "Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana." *op.cit.* p.34.

(25) De acuerdo con Norberto Bobbio en su Diccionario de Política, el liberalismo se encuentra ligado con la teoría del individualismo; exalta la actuación del hombre por sí sólo. El liberalismo conduce a la auto-limitación del Estado a fin de garantizar los derechos públicos (derechos de los ciudadanos); es decir, a la particular organización constitucional del Estado capaz de garantizar los derechos del individuo.

3.3.4 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. (4-October-1824)

Primera Constitución Federal, contiene 171 artículos que en su parte dogmática aún no establece la clásica declaración de derechos del hombre, pero sí enuncia una serie de ellos que se consagraron en las constituciones posteriores.

Se atribuye como obligación de los Estados de proteger a sus habitantes en el uso de la libertad de escribir e imprimir (Art. 161, fracción VI).

En materia de administración de justicia prohíbe la aplicación de leyes retroactivas en los juicios (con leyes que no tengan validez en ese momento).

Artículo 149 "Ninguna autoridad aplicará clase alguna de tormentos, sea cual fuere la naturaleza y estado del proceso." **(26)** Es una práctica negativa que a pesar de la legislación ha estado presente en la administración de justicia en México.

Se establecen garantías judiciales en relación a los procesos o detención arbitraria: en el art. 150 establece que nadie podrá ser detenido sin pruebas o indicios de que es delincuente; y en el caso de detención sin pruebas esta no podía exceder más de 60 horas.

Finalmente se precisa el respeto que debe haber en la persona humana, prohibiendo el registro de casas, papeles de los habitantes sin ajustarse a las disposiciones legales (Artículo 152).

(26) TENA... "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos." (1824) *op.cit.* p.190.

3.3.5 Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana (1836).

Esta Constitución da fin al Sistema Federal establecido en la Ley Fundamental de 1824, instituyéndose el régimen centralista. (27)

Primera Carta Mexicana que estableció un capítulo especial de los derechos del hombre, en la Primera Ley, punto 2 "Son derechos del mexicano", y se advierten las siguientes garantías individuales.

" I. No poder ser preso sino por mandamiento de Juez competente dado por escrito y firmado, ni aprehendido sino por disposición de las autoridades a quienes corresponda según ley." (28)

Se insiste en el punto de cierta seguridad que debe existir para el goce de la libertad del individuo, sobre todo de protegerlo en contra de acciones negativas de quienes tienen a su cargo la justicia.

En las fracciones III y IV tratan el respeto a la propiedad privada y a no ser objeto de cateo ilegal.

Prohíbe ser juzgado por tribunales diferentes a los

(27) Es un período en la historia de México, en el que reina una gran confusión ante una variedad de tendencias políticas surgiendo dos posiciones principales: 1) El grupo Liberal que reúne antiguos insurgentes, pedían como forma de gobierno la República Democrática y Federativa. Luchaban por transformar el régimen social y económico de la colonia. 2) El Conservador, adoptan el centralismo y la forma monárquica de gobierno, se resistían al cambio, defendían los privilegios tradicionales al estar integrado por el Alto Clero, militares y clases privilegiadas.

(28) TENA... "Leyes Constitucionales." *op.cit.* p.206.

establecidos en la Constitución y por leyes que sean dictadas con anterioridad al hecho que se juzga (retroactividad de la ley).

Se establece la libertad de circulación de las personas así como de imprenta.

En la Quinta ley: "Del poder judicial de la República Mexicana", en la parte de Prevenciones Generales sobre la Administración de Justicia en lo Civil y en lo Criminal, se reducen los fueros especiales (excepto el eclesiástico y el militar); y la abolición del tormento en la averiguación de algún delito.

3.3.6 Bases Orgánicas de la República Mexicana (12-Junio-1843).

Las facciones políticas: liberales y conservadores luchan entre sí por una forma de gobierno acorde a sus ideas; éstas bases surgen cuando Santa Anna había reasumido la Presidencia, ahora como centralista o conservador.

Se proclama la libertad y prohíbe toda esclavitud (Art. 8, fracc. I); en general contempla básicamente las garantías individuales mencionadas en las **Siete Leyes...**, sólo se agregaba en la fracción XIII acerca de que la propiedad es inviolable, el hecho de que el ejercicio de una profesión o industria constituía también una **propiedad** tan sagrada como la de las cosas, acciones o derechos. Puede ser considerado como un antecedente del derecho al trabajo.

3.3.7 Acta de Reformas de 1847.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Documento constitucional esencial porque restablece la Constitución Federal de 1824, introduciendo algunas reformas ante la inquietud por elaborar una nueva constitución más adecuada a las necesidades de la época.

Con el fin de restaurar la Constitución se organizó una Comisión que discutiría las alternativas, y se determinó que no se hiciera ninguna reforma a la de 1824. La disposición de la mayoría se acompañó del Voto Particular de Don Mariano Otero (único miembro disidente de la misma), en el que proponía se observara lo que llamó el **Acta de Reformas**.

La propuesta de Mariano Otero reflejaba su inquietud por la situación que prevalecía, ante numerosos y frecuentes atentados contra los derechos y libertades de los gobernados, por consiguiente era necesaria la adopción de una garantía capaz de permitir que tales atentados ya no se repitieran más.

"Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de **libertad, seguridad, propiedad e igualdad**... y establecerá los medios de hacerlas efectivas."**(29)**

Proponía que estas garantías siendo inviolables sólo en caso de una invasión extranjera o de rebelión interior, el poder legislativo podía suspenderlas.

La preocupación fundamental de Otero era que se establecieran las garantías individuales en la Constitución de una forma estable. Pero sobre todo cabe destacar que propo

(29) TENA... "Acta de Reformas." *op.cit.* p.469.
El subrayado es nuestro.

ne un **recurso** muy importante hasta nuestros días, el **Amparo** a que tenía derecho:

"...cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la federación, ya de los Estados."**(30)**

Como un instrumento práctico y efectivo para que fueran respetadas las garantías individuales.

Con algunas modificaciones y adiciones se aceptó que se incluyeran las garantías, pero estas van a estar presentes hasta la Constitución Federal de 1857.

En esta parte de la historia de México se caracteriza por ser un largo, difícil y contradictorio proceso de formación de nuestra nacionalidad; una constante pugna entre liberales y conservadores tratando cada uno de imponer un régimen de gobierno, pero ambos reflejaban por los documentos mencionados su preocupación por afirmar y reconocer la dignidad de la persona humana.

3.3.8 Constitución Federal del 5 de Febrero de 1857.

En esta se reflejan los principios de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) al afirmar en su artículo 1o:

"El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales."**(31)** Y hace patente que todos los mexicanos nacen libres e igua-

(30) TERRAZAS Carlos. **Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México.** p.43.

(31) COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. "La Constitución de 1857." **Documentos y Testimonios...** p.45.

les por lo que las leyes y autoridades deben hacer cumplir estas garantías.

Hace referencia a derechos y libertades ya establecidas en los documentos anteriores como: libertad de escribir e imprimir; derechos de circulación; prohíbe juzgar con una ley retroactiva y el cateo ilegal.

En sus artículos 3 y 4 precisa la libertad de enseñanza y de escoger la profesión y trabajo, siendo útiles y honestos. Establece el derecho de petición (ejercido de manera pacífica, respetuosa y por escrito) en materias políticas; así como el derecho de reunirse pacíficamente (arts: 8 y 9).

En general, contiene los derechos y libertades muy semejantes a la Constitución de 1917, con la salvedad de que esta última amplió e innovó nuevas categorías de derechos del hombre, referidas principalmente a derechos sociales, como se expondrá más adelante.

No obstante la preocupación por los derechos del hombre, en los debates del constituyente (1857), Ignacio L. Vallarta denota en unas palabras la situación económica y social de México en esa época:

"Yo no creo, más todavía me río de quien cree que el hombre que anda afanoso buscando medios de matar su hambre piense en derechos y garantías, piense en su dignidad, piense como hombre." (32)

Hace alusión al pauperismo, a la difícil situación de la

(32) Citado por RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ Jesús. **Estudios sobre Derechos Humanos. Aspectos Nacionales e Internacionales.** p.39.

mayor parte del pueblo mexicano, y cómo esta Constitución iba a consolidar estos derechos fundamentales.

Ponciano Arriaga también consideraba que nuestras leyes muy poco o casi nada habían hecho en favor de los ciudadanos pobres y trabajadores.

3.4 Constitución Política Vigente (1917).

La Constitución de 1917 es producto de la revolución mexicana (iniciada en 1910) que reunió los anhelos populares que se habían venido posponiendo desde la consumación de la independencia.

Movimiento social en el que existió la participación de los campesinos amenazados y descontentos por la situación de miseria en que se encontraban ante la gran desigualdad social, lo que los motivó a una idea más equitativa de la riqueza.

Se convierte en la primera constitución en el mundo con una tendencia social, es decir, eleva a rango constitucional normas protectoras (Arts:27 y 123) de dos sectores que siempre habían estado marginados: campesinos y obreros.

Por consiguiente es la primera a nivel mundial en incluir los derechos económicos, sociales y culturales; complementando los derechos individuales contenidos en las constituciones anteriores.

Esta ley fundamental indica cuáles son nuestros Derechos Humanos, denominados como garantías individuales **(33)**

(33) Debido a que la Constitución se conformó a princi-

contenidas en el primer capítulo de la misma (Artículos: 1-25 y 29).

Para enumerar los derechos fundamentales que posee todo individuo se ha optado por la siguiente clasificación:

3.4.1 Derechos de Igualdad.

Se refiere a un número indeterminado de personas que se encuentran en las mismas condiciones y con las mismas posibilidades de ser titulares de los mismos derechos y obligaciones.

- "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución..."(34) Determina que todos gozarán de los derechos y libertades que se otorgan en la ley fundamental, sin distinción de ninguna especie.

- Se prohíbe la esclavitud (Art.2).

- Igualdad de derechos ante la ley del hombre y la mujer (Art.4).

En el mismo artículo referido se hace alusión a los pueblos indígenas, estableciendo que la ley protegerá el desarrollo de su cultura y formas específicas de organización social. Poseen los mismos derechos que cualquier individuo.

plos de siglo, no utiliza el concepto moderno de Derechos Humanos, sino garantías individuales para referirse a lo mismo.

(34) MEXICO. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 1, p.7.

- Prohibidos los títulos de nobleza (Art. 12). No existían distinciones especiales para ningún individuo.

- "Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales".(35) Debiendo ser juzgados todos por las mismas leyes y los mismos tribunales.

Además se prohíben los fueros (privilegio especial que una persona o un grupo de personas tienen y que los demás no), excepto los militares cuando violan alguna ley militar serán juzgados por tribunales militares.

3.4.2 Derechos de Libertad.

Asegura las posibilidades de que todos los individuos desarrollen sus capacidades plenamente en todos los aspectos que componen su vida social.

- "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos."(36) Se establece la libertad de escoger dónde y en qué se quiere trabajar, siempre y cuando sea un trabajo que no viole la ley y que no dañe a los demás. Adicionando que serán nulos los pactos, convenios o contratos que vayan en contra de la dignidad humana.

- Libertad de pensamiento y expresión, y sólo se limitara este derecho cuando la forma de manifestación dañe a terceros o afecte la paz pública. (Art.6)

(35) Ibid. Artículo 13, p.13

(36) Ibid. Artículo 5, p.10

- Libertad de escribir y publicar escritos, siempre y cuando se respete la vida privada de los demás, la moral y la paz pública. (Art.7).
- Derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier fin que no vaya contra la ley; y en caso de algún asunto político sólo lo podrán hacer los ciudadanos mexicanos (Art.9)
- Derecho a poseer armas en su domicilio para su seguridad y legítima defensa, cumpliendo con los requisitos que establezca la ley (Art.10).
- Libertad de circulación en el territorio nacional, así como de elección del lugar de residencia (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".(37)

Alude al derecho a la vida privada y a la inviolabilidad del domicilio y correspondencia.

- Se prohíbe la celebración de tratados para la extradición de reos políticos. México no entregará ninguna persona que sea perseguida en su país por razones políticas (Art. 15).
- Libertad de profesar creencia religiosa (Art.24).

(37) *Ibid.* Artículo 16. p.14.

3.4.3 Derechos de Seguridad e Integridad Personal.

Aluden a los requisitos que deben observar las autoridades en su actuación frente al ciudadano.

- Derecho de petición a las autoridades debiendo ser en forma escrita, de manera pacífica y respetuosa. A toda pe tición debe haber una contestación de la autoridad a quien se haya dirigido (Art.18).

- "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna." **(38)** Los juicios deberán ser seguidos ante tribunales previamente establecidos de acuerdo a las formalidades de la norma jurídica y conforme a leyes expeditas con anterioridad al hecho.

Se prohíbe imponer penas por analogía en los juicios penales, es decir, castigar una conducta que se parezca a lo que dice la ley.

- El artículo 17 precisa que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales autorizados a impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes; siendo su servicio gratuito. Y ninguna persona podrá hacer se justicia por propia mano.

- Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. Ninguna detención podrá exceder de tres días sin que se justifique con auto de formal prisión el delito que se impute al acusado.

Todo maltrato que en la aprehensión o en las prisiones sin motivo legal constituyen abusos que deben ser

(38) Ibid. Artículo 14, p.13.

corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades. (Arts: 18 y 19).

Es un precepto que no se cumple porque en la actualidad se han dado diversas manifestaciones en las cárceles del país, en denuncia al mal trato y violación a los Derechos Humanos tanto de los detenidos como de los prisioneros.

Las cárceles se encuentran totalmente atestadas y muchos presos esperan su sentencia todavía, pese a haberse excedido el término que para ello marca la Constitución.

- En todo juicio del orden criminal el acusado tiene derecho a:

- * Libertad provisional, en su caso.
- * Prohibida toda incomunicación.
- * Se le informará dentro de las 48 horas siguientes a su detención de la naturaleza y causa de la acusación.
- * A presentar testigos y pruebas en su defensa (Art. 20)

- La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por infracción a reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas (Art. 21).

- El artículo 22 prohíbe las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes y cualquier especie de tormento. Práctica que desde el siglo XIX se quiso erradicar en la impartición de justicia en el país, pero que por desgracia siguen dándose numerosos casos de tortura, que consti-

tuye una de las más degradantes violaciones de los derechos y de la dignidad humana.

- Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito (Art.23).

Se determina que el Estado tiene la obligación de impartir justicia pronta, expedita, gratuita e imparcial. Así como de respetar y garantizar los Derechos Humanos de las personas privadas de su libertad.

3.4.4 Derechos Sociales, Económicos y Culturales.

El derecho a la educación que imparta el Estado "...tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano..." (39), y deberá contribuir a la mejor convivencia humana con aprecio a la dignidad de la persona y a la igualdad de derechos de todos los hombres.

El artículo 123 establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil. Y las condiciones que deben prevalecer al desempeñar esa actividad como:

- * Derecho a la seguridad social, fomentando la salud y la recreación en el deporte.
- * Derecho al descanso y a vacaciones pagadas.
- * Derecho a huelga y a crear sindicatos para defender sus derechos colectivamente.

(39) Ibid. Artículo 3. p.7.

- * Derecho a la protección de la familia, las madres y los niños.

Finalmente es importante indicar que el artículo 29 contempla la posibilidad de suspender estos derechos fundamentales (garantías) en toda la República o en un determinado lugar, para hacer frente a situaciones de emergencia en caso de:

- Invasión o
- Perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro motivo que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

Esta suspensión debe ser decretada por el Presidente de acuerdo con los Secretarios de Estado y Jefe del Departamento del Distrito Federal, y con aprobación del Congreso de la Unión.

Si bien es cierto, en nuestra Carta Magna se otorgan derechos y libertades, en la mayoría de ellos a la vez señala ciertas restricciones, es decir, se puede ejercer siempre y cuando no se dañe a otros o afecte la seguridad o paz pública.

"El derecho de un hombre concluye donde empieza el derecho de otro..."(40) Los Derechos Humanos en este sentido no son absolutos, están limitados por el mismo derecho que los demás hombres tienen, y por otras limitaciones relacionadas con la sociedad misma.

(40) TERRAZAS Carlos. *op.cit.* p.56.

CAPITULO IV. LA INSTITUCION DEL OMBUDSMAN.

La protección ciudadana es una necesidad que desde hace siglos se ha reconocido, y que fue posible a través de la institución sueca del "Justitieombudsman" (ahora conocido sólo como Ombudsman), que se llevara a cabo esta tarea.

Este organismo aspira a vivir en un régimen de derecho y sobre todo que se reconozca y respete la dignidad de la persona humana.

En el presente siglo el reconocimiento de los Derechos Humanos constituye un aspecto fundamental y determinante en las relaciones entre gobernantes y gobernados. Implica la existencia de limitaciones al uso del poder público; con este fin se ha implantado el Ombudsman en el mundo y en México.

4.1 Origen de la Institución.

Los primeros antecedentes se remontan a la etapa de la monarquía absoluta en Suecia, durante el reinado de Carlos XII (1697-1718).

En guerra el monarca es derrotado por Rusia en 1709 y huyó a Turquía, debido a su ausencia en el país surge el desorden en el gobierno y para poner freno a esto el Rey ordena en 1713 que debería estar al frente un Supremo Representante de él, que vigilara a los funcionarios del gobierno.

Se crea la oficina del **Procurador Supremo** que consistía en desempeñar una vigilancia general con el fin de asegurar que se cumplieran las leyes y reglamentos; así como, que los servidores públicos efectuaran sus tareas debidamente.

En 1719 se cambió el nombre de la oficina a: **Canciller de Justicia**, no obstante el cambio de nombre no implicó transformación alguna en su función, "...competencia fiscalizadora sobre la Administración Real y los Tribunales de Justicia."(1)

Dependía estrechamente de la Corona, su labor de inspección tenía como fin proporcionar información al Rey y conducir hacia una persecución de tipo penal sobre aquellos funcionarios que se hicieran acreedores a la misma.

Con la Constitución de 1720 Suecia inicia un "período de libertad" al otorgarle supremacía al Parlamento (Riksdag) por encima inclusive del Rey y su Consejo.

El Parlamento fue ganando terreno en diversas áreas y de 1766 a 1772 la designación del Canciller de Justicia es tuvo a cargo de los cuatro estados (Parlamento). Pero también cabe señalar que al interior del mismo se formaron dos partidos que continuamente se disputaban el poder; luchas que propiciaron que el Rey Gustavo III diera un golpe de Estado y recobra el pleno poder sobre la administración y nombramiento de funcionarios.

El Canciller de Justicia vuelve a ser funcionario de

(1) GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO A. **El Control Parlamentario de la Administración (el Ombudsman)**. p.39.

confianza del Rey y adquirió una posición semejante al de un Ministro de Justicia .

En 1809 ante la caída del Rey Gustavo III el Parlamento aprobó una nueva Constitución "...que en cierta medida recibió la influencia de las teorías de Montesquieu, se dividieron las atribuciones del estado entre el Rey y su Consejo, el Parlamento y los Tribunales." (2) Lo que significaba un equilibrio de poder entre el Rey y el Parlamento. Esta ley fundamental introduce una nueva política y algunas de sus partes sustanciales aún están vigentes.

En esta Constitución surge la figura del Ombudsman, al determinar la existencia de dos instituciones que realizaran una labor de control sobre la administración del Estado; y estas son:

1. El Ministro de Justicia: nombrado por el Rey como principal funcionario legal del mismo. Su obligación era representar a la Corona como Procurador General en los casos que afectaran el interés del Estado.
2. El "**Justiceombudsman**": designado por el Parlamento pero independiente de él, es decir, sometido únicamente a la ley, pero sí obligado a informar de su actividad al órgano que lo eligió. Encargado de supervisar como representante parlamentario la observancia de las leyes y estatutos de los funcionarios públicos y actúa en función de proteger los **derechos ciudadanos**.

Surge esta figura ante la necesidad de un Ombudsman de

(2) ROWAT Donald C. **El Ombudsman. El defensor del pueblo.** p.57.

asuntos civiles, ya que el Ministro de Justicia no tenía suficiente independencia del gobierno para proteger a los ciudadanos sobre todo de la actuación de los funcionarios públicos.

Es importante indicar que:

"En Suecia existe una separación orgánica tajante entre la función política y la Administración. Ello quiere decir que existen dos bloques perfectamente determinados: el rey y sus consejeros o ministros de una parte, y de otra, la Administración, propiamente tal." (3)

Con esto se quiere explicar la existencia del Ministro de Justicia y el "Justitieombudsman" de este último, el rey y sus ministros quedan fuera de cualquier tipo de fiscalización de este Ombudsman, al ser quienes desarrollan y adoptan resoluciones generales de carácter político, aunque claro éstas se relacionen con la administración.

Se constituyó como el principal objetivo de la actividad del "Justitieombudsman", la Administración del Estado por el escaso respeto que tenían las autoridades hacia la libertad individual; trataría de evitar el abuso de ellos y llegar a ser un protector de la seguridad de los ciudadanos conforme a la ley, objetivo que sigue siendo vigente.

4.1.1 Su Evolución.

La figura del Ombudsman hasta 1915 sufre una importante modificación instituyéndose el ~~Militicombudsman~~, cuya fun-

(3) GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO A. *op.cit.* p.44.

ción principal sería controlar la administración militar e investigar las quejas de soldados u oficiales en relación a su servicio en el ejército, cuando se vieran afectados en sus derechos individuales. Se crea por medio del Parlamento.

En 1968 los dos Ombudsman parlamentarios (militar y ciudadano) se fusionaron en un sólo organismo.

Para 1976 se vuelve a modificar la organización del Ombudsman, existiendo cuatro representantes, uno de los cuales será el Jefe de la Administración del mismo, respondiendo al funcionamiento de la dependencia y determina la orientación básica de sus actividades, que son principalmente:

- Supervisar tribunales y a la policía.
- " el bienestar social.
- " las fuerzas Armadas.
- " la administración de prisiones.

Es un sólo Ombudsman, sólo que con campos diferentes de actuación.

Posteriormente surgen otros Ombudsman, que también cumplen funciones de protección al ciudadano, sólo que en terrenos diferentes, y estos son:

A) El Ombudsman de la **Libertad Económica** (1954).

Es designado por el gobierno, considerado como el más fiel guardián e intérprete de la Ley **antitrust** que regula el libre juego de la oferta y la demanda, y el respeto de las reglas que rigen el sistema económico de Suecia.

B) El Ombudsman de los **Consumidores** (1971).

También es designado por el gobierno, encaminado a "...

transformar el "consumidor objeto" en el "consumidor-ciudadano". **(4)**

Tiene como fin proteger al público contra una publicidad abusiva y engañosa, debiendo ésta responder con la realidad del producto que se ofrece. Así como la labor de hacer desaparecer cláusulas (que generalmente se encuentran con letra diminuta), que sólo beneficia al vendedor, sin que a veces el comprador pueda darse cuenta.

C) El Ombudsman de la **Prensa**.

Su actividad no se considera oficial puesto que es nombrado libremente por las organizaciones de prensa, con el fin de que prevalezca la ética para publicar, evitando la intrusión a la vida privada de las personas.

D) El Ombudsman para la **Igualdad de Sexo** (1980).

Se orienta a asegurar el cumplimiento de la Ley para la Igualdad de Sexo en las Relaciones Laborales, con el objeto de "...promover la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer en lo referente al trabajo, a las condiciones laborales y a las posibilidades de desarrollo en el trabajo." **(5)** Es decir se prohíbe la discriminación por razones de sexo, se alude a la garantía individual de igualdad.

Los diferentes Ombudsman en Suecia responden a defender los derechos de las personas, representándolas para salvaguardar sus intereses legítimos y preservar el orden jurídico establecido.

(4) GIL-ROBLES... **El Control Parlamentario de...** p.54.

(5) **INTERCAMBIO ACADEMICO.** "El Ombudsman de Suecia una Institución ejemplar." Publicación trimestral, editada por la Dirección General de Intercambio Académico de la UNAM. Volúmen 4 # 12, Enero-Marzo de 1986. p.36.

En este país la institución es de gran importancia como garantía contra medidas opresivas del poder judicial y de la Administración Pública.

4.2 Concepto.

Donald Rowat explica que el término "ombud" es una palabra sueca que se refiere a una persona que actúa como vocero o representante de otra. Y en su función de vigilancia el "Justitieombudsman" (de acuerdo con la original denominación sueca) es un representante del parlamento, y así de los ciudadanos.

"Los ombudsmen no son jueces ni tribunales...intervienen como supervisores de la administración y como defensores de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos - pero sin potestad coercitiva directa..."(6)

El Ombudsman resulta ser una institución ciudadana que trata ser un "mediador" entre la administración pública y el particular; protegiendo los derechos del individuo contra actos de los funcionarios o autoridad pública.

Para comprender mejor lo que es la institución es importante analizar sus características y funcionamiento como a continuación se explica.

4.2.1 Características Generales.

Los rasgos fundamentales que son propios a la institución de acuerdo con el modelo sueco son las siguientes:

(6) FAIREN GUILLEN Victor. El defensor del pueblo. Ombudsman. p.46.

- a) "El ombudsman es un funcionario independiente y no influido por los partidos políticos, representante de la legislatura, por lo general establecido en la Constitución, que vigila a la administración." (7)

Un aspecto fundamental es la neutralidad política, que el Ombudsman no esté sujeto a ninguna tendencia partidaria y que su actuación sea independiente de toda presión parlamentaria o del gobierno.

Su función principal es que los funcionarios públicos actúen conforme a la observancia de las leyes.

- b) "Acceso directo del ciudadano al ombudsman. Sin requisitos de abogado, procurador, ni pago de cantidad alguna." (8)

Cualquier persona debe tener acceso directo y personal a la institución, cuando se vea afectado por una acción administrativa, sobre todo en sus derechos como individuo, puede acudir en demanda de ayuda, sólo basta con presentar la queja (en forma escrita).

- c) El Ombudsman puede iniciar su actividad a través de dos formas:
1. A iniciativa de parte: se refiere a las quejas que son presentadas ante él.
 2. De Oficio: como resultado de las observaciones que hace durante sus inspecciones (en cumplimiento de su obligación de vigilancia) a organismos administrativos, judi-

(7) ROWAT Donald C. *op.cit.* p.39.

(8) GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO A. *El defensor del pueblo.* p.26.

ciales y militares.

- d) "...tiene el poder de investigar, criticar y dar a la publicidad las acciones administrativas, pero no el de revocarlas."(9)

En la investigación de quejas la institución tiene acceso directo a la documentación administrativa concerniente al caso.

No obstante no posee autoridad para cambiar las decisiones (revocar) de los tribunales o de los funcionarios administrativos, porque no es un juez. Las resoluciones que tomas sólo poseen el carácter de recomendación o recordatorio.

El Ombudsman se ve fuertemente apoyado en su labor por medio de:

1. El Informe Anual al Parlamento: que debe contener una relación del trabajo realizado, es decir, las investigaciones llevadas a cabo, los resultados y las sanciones impuestas. Aquí existe la posibilidad de hacer sugerencias legislativas que se consideren necesarias en torno al tema.
2. La Publicidad de sus actuaciones.

De acuerdo con Gil-Robles y Gil-Delgado la publicidad es el medio al que más le temen los funcionarios, ya que no les gusta la idea de que llegara a figurar su nombre en alguna de estas investigaciones; y con esto se contribuye a que se vean obligados a poner más atención a la forma en que desempeñan su trabajo.

(9) ROWAT... op.cit. p.39.

4.3 Implantación del Ombudsman en el Mundo.

Ante los efectos de la segunda Guerra Mundial, esto es, una crisis que conduce a la necesidad de contar con una Administración Pública más extensa, más interventora en los asuntos de conducción de la sociedad. Se multiplicaron los organismos oficiales, y al mismo tiempo aumentó la posibilidad de problemas entre los órganos de poder y los individuos.

En contrapartida los medios tradicionales de control de la Administración se mostraron insuficientes, lo que en muchos de los casos los tribunales son generalmente muy lentos, formalistas y costosos.

La institución del Ombudsman ofrece un procedimiento ágil, gratuito y flexible para las quejas de los ciudadanos.

Además también cabe señalar que en la comunidad internacional aparece un interés por respetar y proteger los derechos de la persona humana. Todo esto motivó a diversos países en el mundo a adoptar la institución sueca, siendo aceptada bajo los más diversos nombres.

4.3.1 Difusión en los países Escandinavos.

Es importante señalar que todos: Finlandia, Dinamarca y Noruega siguen en grandes líneas al Ombudsman de Suecia.

El primero es Finlandia, al obtener su independencia de Rusia, en su Constitución de 1919 crea al Ombudsman.

Dinamarca en su Constitución de 1953 introduce la figura del "Comisionado Parlamentario", la peculiaridad que presen

ta es que queda fuera de su esfera de competencia la burocracia judicial.

Y finalmente **Noruega** lo establece en 1962.

4.3.2 El Comisionado Parlamentario en los países anglosajones,

Nueva Zelanda en 1962 establece el Comisionado Parlamentario, institución que ejerce gran influencia en los demás países de la comunidad británica. En 1976 se establece como Ombudsman, y sólo cabe señalar que en este caso queda fuera de su competencia el examen de algunos actos de la Corona y lo relacionado con las fuerzas armadas.

Gran Bretaña crea en 1967 un Comisionado Parlamentario para la Administración, designado por la Corona a petición de las dos Cámaras del Parlamento.

Se distingue en el sentido de que "... no puede actuar de oficio, ni tampoco recibir directamente las reclamaciones de los gobernados afectados por las actividades de las autoridades administrativas..." (10). En este caso las quejas se deben presentar ante uno de los miembros de la Cámara del Parlamento, quien la transmite al Comisionado.

Irlanda del Norte posee autonomía legislativa con respecto a Gran Bretaña e instauró dos Comisionados Parlamentarios en 1969, uno para la Administración y otro para las quejas pero se concentran en una sola oficina con un mismo titular.

(10) FIX-ZAMUDIO Héctor. *Protección Jurídica de los Derechos Humanos*. p. 196.

Australia implanta el Ombudsman a nivel provincial en **1971** y posteriormente a nivel Federal con sede en Camberra en **1976** .

4.3.3 Ombudsman en Israel.

Se creó en 1948 un "Controlador General" que se facultó para inspeccionar a entidades administrativas, sobre todo en aspectos financieros.

En 1961 se estableció una oficina especial dependiente del Contralor General para recibir y tramitar las quejas de los gobernados, cuyo titular se denominó "Comisionado para las reclamaciones del público", su nombramiento corresponde al jefe del Ejecutivo, a propuesta de un Comité del poder Legislativo.

4.3.4 Ombudsman en Europa.

El primer país es la **República Federal Alemana** que en **1956** surge el "Comisionado Parlamentario" para la fiscalización de las fuerzas armadas federales, es decir, como un Ombudsman militar.

Francia instituye el Ombudsman con el nombre de "Le Médiateur", electo por el Jefe de Gobierno; pero al igual que en Gran Bretaña es de acceso indirecto, las reclamaciones de los afectados deben ser presentadas a un Diputado o Senador, y estos las transmiten al Médiateur.

En **Italia** se adoptó con la denominación de "Defensores Cívicos" a nivel regional, primero en Toscana y Liguria en **1974**.

Austria establece la figura similar al modelo sueco en 1977 pero nombrado a propuesta de partidos políticos mayoritarios y al que se le denominó la "Abogacía Popular".

En **Holanda** se creó primero en Rotterdam (1976) y después a nivel nacional en 1982.

Portugal lo denomina "Promotor de Justicia" (1975) nombrado inicialmente por el Presidente de la República; pero la Constitución de 1976 determina que los futuros ombudsmen sean electos por el Parlamento, de acuerdo con el modelo clásico.

La Constitución democrática **española** de 1978 en su art. 54 creó la figura del "Defensor del Pueblo", designado por las Cortes Generales (Poder Legislativo) para la defensa de los derechos de los individuos y para supervisar la actividad administrativa.

Héctor Fix-Zamudio señala que existe la posibilidad de la creación de un Ombudsman Europeo, como Comisionado del Parlamento Comunitario.

4.3.5 En Canadá y Estados Unidos.

En Canadá se adopta la institución en forma local, se establecen los "Comisionados Parlamentarios" en las siguientes provincias:

- New Brunswick y Alberta (1967)
- Quebec (1968)
- Nova Scotia y Manitoba (1969)
- Ontario y New Foundland (1975)

Este país recibe influencia de las instituciones jurídicas inglesas, y toma como modelo al Comisionado Británico.

En Estados Unidos donde rige el sistema presidencialista y una estructura federal, el ombudsman sólo ha sido introducido a nivel estatal y es designado por el gobernador respectivo, denominado: " Executive-Ombudsman ".

4.3.6 En el ámbito Latinoamericano.

Puerto Rico en 1977 designa un Investigador Oficial para los ciudadanos, pero este carece de poder para investigar reclamaciones relacionadas al poder Legislativo y Judicial.

Costa Rica en 1982 establece una " Procuraduría de los Derechos Humanos ". Y Argentina crea en 1984 una " Contraloría " para proteger los derechos de los habitantes contra posibles arbitrariedades de la Administración Pública.

Finalmente cabe señalar que la institución original sufre modificaciones al integrarse a los diferentes sistemas jurídico-administrativos de los países, sobre todo en relación a:

- 1) Designación: en algunos casos se optó porque fuera el Ejecutivo y no el Legislativo.
- 2) El acceso, al no ser directo, sino a través del Parlamento.

Pero a pesar de que se omiten rasgos esenciales conserva la característica principal de:

El control de la Administración del Estado a favor de la protección y tutela de los derechos de los gobernados.

4.4 El ombudsman en México.

Se han realizado esfuerzos en nuestro país para la puesta en marcha de un Ombudsman, abarcando diversas instancias y aunque no han tenido todas las características de la institución sueca lo trascendente es que han estado destinadas a la protección de los derechos fundamentales, mediante controles en la Administración Pública.

4.4.1 Antecedentes.

El precedente más remoto en México es la **Ley de Procuradurías de Pobres (5 de Marzo de 1647)** que promovió Ponciano Arriaga en San Luis Potosí.

Arriaga obtuvo el título de Abogado y siendo Diputado de la Legislatura del Estado, en ese año presentó un Proyecto de Ley para el establecimiento de las Procuradurías de los Pobres.

" Con esta iniciativa pretendía no sólo paliar la pobreza...sino también subsanar la desprotección absoluta en que los pobres se encontraban ante las instituciones y sus representantes, lo que marginaba del disfrute de sus derechos individuales a un amplísimo sector social. " (11)

Considera que existe una clase desvalida en la sociedad, sumergidos en la ignorancia y en la miseria que en todo momento son oprimidos, sobre ellos generalmente recae la arbitrariedad e injusticia de las autoridades públicas.

(11) COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. **Antología de Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos**.p.44.

Al aprobarse la Ley se crearon tres Procuradores de pobres en el Estado, nombrados por el gobierno y cuya obligación sería:

"...ocuparse exclusivamente de la defensa de las personas desvalidas denunciando ante las autoridades respectivas y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltratamiento o tropelía que contra aquéllas se cometieren..." (12) por parte de algún funcionario público.

Se faculta a los Procuradores para recibir quejas siendo éstas de palabra o por escrito. Además tenían que visitar los juzgados y las cárceles, donde estaban en suerte los casos de los desprotegidos, y de oficio formularan las quejas correspondientes.

Una vez recibida la queja se procedía a averiguar el hecho, y posteriormente decretar la reparación de la injuria y aplicar el castigo legal, según fuera el caso.

En el artículo 18 de la Ley se precisaba la colaboración que debía existir por parte de todas las autoridades para auxiliar y proteger a las Procuradurías, y que estas pudieran corresponder a su objeto.

Con esta iniciativa Ponciano Arriaga pretendía reparar la desprotección absoluta en que se encontraban los pobres lo que los marginaba de sus derechos fundamentales.

Al igual que el Ombudsman trata de evitar e influir para corregir lo que ahora se denomina mala administración. Pero debido a la constante lucha política en que se encontraba el país, y por falta de una tradición de respeto a los De-

(12) COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. " Ley de Procuradurías de Pobres " **Documentos y Testimonios de Cinco Siglos.** p.39.

rechos Humanos, la existencia de las Procuradurías de pobres fue breve.

En este siglo a partir de la década de los setenta se crearon órganos públicos que tienen como finalidad proteger los derechos de los gobernados frente a la Administración Pública o Administración de Justicia. Aunque esto no quiere decir que no existieran los instrumentos jurídicos de protección como: los tribunales administrativos y judiciales, pero como ya se mencionó resultan ser formales y muy complicados para los ciudadanos.

A continuación se explican los organismos vinculados con la protección de los Derechos Humanos y ciudadanos, en algunos aspectos similares a la figura del Ombudsman.

4.4.1.1 Procuraduría Federal del Consumidor (1975).

Surge como organismo creado por la Ley Federal de Protección al Consumidor (Diciembre de 1975), que de acuerdo con el artículo 57 de la misma define a la Procuraduría como 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.

Su objetivo es "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."(13)

(13) MEXICO. Ley Federal de Protección al Consumidor.
Art. 59, Fracc. I, p.34.

El procedimiento que sigue en la procuración de los derechos del consumidor es:

- a) Recibir las quejas y reclamaciones que procedan de acuerdo con la ley y requerir al proveedor para que rinda un informe sobre los hechos.
- b) Si el proveedor está dispuesto a satisfacer la reclamación, se da por concluido el caso. Si no es así se cita al consumidor y al proveedor a una Audiencia de Conciliación.

Las funciones de la Procuraduría se asemejan a las funciones de un Ombudsman administrativo ("consumidor").

4.4.1.2 Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos. (Nuevo León, 1979).

Ante la exigencia de la sociedad por un respeto irrestricto a las garantías individuales y por una adecuada impartición de justicia, surgen grupos defensores de los derechos humanos y comienzan a figurar las comisiones o unidades administrativas estatales de tipo gubernamental para resolver las quejas del ciudadano.

En el Estado de Nuevo León en Enero de 1979, siendo gobernador el Dr. Pedro G. Zorrilla se creó la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, con el fin de que propiciara "... para los individuos o grupos, en todos los ordenes, iguales seguridades en materia de: libertades constitucionales..." (14)

(14) COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. " Ley para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León." op.cit. Artículo 3 p.169.

Su finalidad es proteger los derechos individuales y sociales que garantiza tanto la Constitución Federal como la local; debiendo ser el servicio que proporcione enteramente gratuito, de oficio, y en beneficio de toda persona.

El titular de la Dirección es responsable de hacer pública una relación de casos atendidos; así como presentar un Informe Anual al gobernador del Estado, cuya síntesis deberá ser informada públicamente.

4.4.1.3 Procurador de Vecinos del Municipio de Colima

El 21 de Noviembre de 1983 se creó una figura (a nivel local) con las características del Ombudsman sueco (algunas) el " Procurador de Vecinos ", por acuerdo del Ayuntamiento de la Ciudad de Colima.

Su función principal sería recibir e investigar las quejas y propuestas que presentaran por escrito u oralmente los ciudadanos que se sintieran afectados por la actividad de la Administración Pública.

La legislatura local institucionalizó la figura en la Ley Orgánica Municipal del Estado, en diciembre de 1984, siendo así optativa su creación para los demás municipios de la entidad.

4.4.1.4 Defensoría de los Derechos Universitarios (1985).

La Defensoría surge en Mayo de 1985 en la Universidad Nacional Autónoma de México, a propuesta del Rector Jorge Carpizo, y es: "...el órgano de carácter independiente que tiene por finalidad esencial recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del perso-

nal académico de la UNAM, por la afectación de los derechos que les otorga la legislación universitaria;" (15)

Es decir, se establece que no será competente para conocer las afectaciones de los derechos de carácter colectivo de naturaleza laboral o evaluaciones académicas de profesores. Sólo las quejas por violación de derechos individuales universitarios.

La defensoría es un órgano independiente de las autoridades de la Universidad, creado por el H. Consejo Universitario, y se integra por un defensor y dos adjuntos.

El procedimiento que sigue como todo Ombudsman es primero, evitar toda clase de formalismo, e inicia su actividad ante la queja o denuncia presentada por escrito. Se procede a la investigación para proponer la solución al caso, emite recomendaciones.

Está obligado a rendir un informe anual de las investigaciones realizadas, ante el Rector y Consejo Universitario.

Resulta trascendente la Defensoría de los Derechos Universitarios porque es de los primeros en implantar la figura del Ombudsman en México.

4.4.1.5 Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca (1986).

El Estado de Oaxaca es la entidad que posee el mayor número de etnias indígenas en el país, las cuales se han vis-

(15) **ESTATUTO DE LA DEFENSORIA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS.** México. Publicado en Gaceta UNAM. 3 de Junio de 1985. Art. 10

to envueltas en la opresión e injusticia, se les priva de su libertad, abusando en muchos de los casos del desconocimiento que tienen hacia el idioma oficial y las leyes nacionales; así se encuentran en una situación de desventaja para el ejercicio pleno de sus derechos ciudadanos.

En virtud de lo expuesto se crea esta Procuraduría (Septiembre de 1986) dependiente del Ejecutivo del Estado, cuyo fin es: " Será la responsable del proceso de liberación de los indígenas que se encuentran privados de su libertad por causa de problemas relacionados con su condición socioeconómica y cultural. " (16) Su actividad se encaminará a la promoción del estudio de los casos penales, interviniendo de oficio para lograr su libertad.

Deberá evitar que a los procesados indígenas se les den malos tratos, visitando los distintos Centros Penitenciarios. Y fungir como órgano de asesoría jurídica a instituciones gubernamentales relacionadas con la defensa de los derechos étnicos.

Es motivo de atención prioritaria de esta Procuraduría todas las causas de pérdida de libertad del indígena.

El Procurador tiene el deber de informar al gobernador del Estado sobre los resultados de su gestión.

A pesar de este esfuerzo legislativo para la defensa de los derechos fundamentales del indígena, en la dignificación de su lengua y cultura, aún persiste el abuso de autoridad hacia ellos siguen siendo objeto de opresión e injusticia; como recientemente lo demuestran las diferentes mar-

(16) COMISION NACIONAL DE... " Reglamento de la Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio y Social del Estado de Oaxaca." Documentos y Testimonios... Art.10, Fracc.I p.202.

chas hacia el Zócalo de la Ciudad de México, por parte de estos grupos, principalmente como propuesta al encarcelamiento injustificado de muchos de ellos.

4.4.1.6 Procuraduría Social de la Montaña (Guerrero, 29 de Abril de 1987).

La Procuraduría Social de la Montaña(17) es un órgano administrativo desconcentrado por territorio, con autonomía técnica y jerárquicamente subordinado al Ejecutivo del Estado.

Su creación tuvo como finalidad impulsar el crecimiento integral de la población indígena en el Estado y su protección jurídica, buscando la igualdad de condiciones básicas entre los grupos sociales de las diversas regiones, con el fin de que puedan ejercer efectivamente sus derechos individuales y sociales.

4.4.1.7 Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes (1988).

El 14 de Agosto de 1988 se creó esta Procuraduría dentro de la Ley de Responsabilidades para Servidores Públicos; como un órgano dependiente del Poder Ejecutivo del Estado, con el fin de tutelar las quejas presentadas por personas afectadas por violaciones de las obligaciones establecidas a los servidores públicos.

Este organismo se integra por un Procurador nombrado por el Gobernador.

(17) La región de la Montaña en el Estado de Guerrero comprende los Municipios que se encuentran densamente poblados por indígenas.

Corresponde a la Procuraduría recibir e investigar las Quejas que presenten las personas afectadas en sus derechos y así formular a los servidores públicos las recomendaciones, advertencias, proposiciones y recordatorios necesarios para el cumplimiento de sus deberes dentro del marco de derecho. El Procurador deberá rendir anualmente por escrito al Gobernador y al Congreso del Estado un informe de actividades .

Por sus características es muy similar a la institución del Ombudsman Escandinavo; no obstante la Procuraduría se ha encontrado con grandes resistencias de algunas autoridades locales para cumplir con sus recomendaciones.

4.4.1.8 Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal (1989).

En el Acuerdo (25-Enero-1989) por el que se crea la Procuraduría Social del DDF, el regente Manuel Camacho Solís expresa la necesidad de que los habitantes de la Ciudad de México reciban una mejor y más eficiente atención por parte de los servidores públicos del Departamento, como usuarios y beneficiarios de los servicios públicos. Ante la demanda ciudadana de contar con una institución que facilite los procedimientos formales, buscando ampliar la mediación entre gobierno y sociedad civil.

Como organismo desconcentrado del Departamento su función principal es: "En general facilitar a los ciudadanos una vía expedita y sin formalidades procedimentales para lograr la solución de sus problemas ante la Administración Pública del Distrito Federal."**(18)**

(18) COMISION NACIONAL DE... "Manual de Organización de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal." **op.cit.** Art.1, Fracc.5, p.233.

El procedimiento que sigue es: recibir quejas e inconformidades sobre actos u omisiones de la autoridad administrativa del Departamento del Distrito Federal sobre irregularidades en la prestación de los servicios públicos.

La queja podrá presentarse por escrito o en forma verbal, realiza la investigación correspondiente y procura la conciación entre autoridades y particulares. Además proporciona el servicio de asesoría y orientación a los ciudadanos.

Al frente de la Procuraduría se encuentra un Procurador nombrado por el Jefe del Departamento, cuenta con subprocuradores sociales y las unidades auxiliares necesarias.

Su función es semejante a la del Ombudsman.

4.4.1.9 Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos (5 de Abril de 1989).

Es un organismo de participación ciudadana para la vigilancia del respeto a los Derechos Humanos, por parte de las autoridades del Estado.

Como instancia de recepción de quejas de violaciones a dichos derechos, procede a la investigación, reparación y sanción en los casos que lo ameriten. Y trata de concientizar a los habitantes de la entidad respecto de la importancia de los Derechos Humanos.

Cabe destacar que esta Comisión introduce la participación de las fuerzas sociales, culturales, económicas y políticas organizadas como: la Universidad Autónoma del Estado; la Asociación de industriales; la Cámara de la Industria de la Radio, por mencionar algunas; que podrán tener vocales representantes en la Comisión.

La creación de estos organismos relacionados con la protección de los Derechos Humanos, en general tienen la tendencia a ser antiburocráticos y antiformalistas, en su mayoría creados en el ámbito local y municipal.

4.4.2 Dirección General de Derechos Humanos (Secretaría de Gobernación, 1989).

Con el surgimiento de las diferentes instancias ya mencionadas, en la sociedad mexicana se va conformando la necesidad de exigir protección a sus derechos fundamentales.

Con base a estas inquietudes la Secretaría de Gobernación que tiene la facultad de:

"Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales, y dictar las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento."(19)

Decide crear el 13 de Febrero de 1989 la Dirección General de Derechos Humanos, como instancia del gobierno federal. Es el antecedente inmediato de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que viene a sustituir esta Dirección con mayor estructura y jerarquía, pero con el mismo fin: la promoción, defensa y salvaguarda de los derechos del individuo.

A la Dirección le correspondía:

-Proponer las medidas necesarias para la salvaguarda de estos derechos.

(19) MEXICO. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Título II, Cap.II. Art. 27. Fracc. IV, p.14.

- Recibir y atender las quejas administrativas sobre violación de los mismos.
- Delinear las políticas en materia; y la vinculación con la sociedad civil y con organismos públicos.

Cabe destacar que a partir de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en Junio de 1990 (la cual se explicará ampliamente en el siguiente apartado), motivó el surgimiento de Comisiones en los Estados de la República, con el propósito de que un órgano a nivel estatal respaldara los propósitos de la Comisión Nacional.

Paulatinamente se van estableciendo en las entidades federativas como:

- * Aguascalientes..... 17 de Junio de 1990.
- * Guerrero 26 de Septiembre de 1990.
- * Campeche 12 de Noviembre de 1990.
- * Chihuahua..... 22 de " " "
- * Nayarit 24 de " " "
- * Veracruz 18 de Diciembre de 1990.
- * Baja California 31 de Enero de 1991.

La preocupación por proteger los derechos del hombre se va propagando en todas las áreas de la sociedad.

4.4.3 Poder Legislativo.

Al poder legislativo le compete la elaboración de leyes federales que regirán en toda la República.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos este poder se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores (art. 50).

La Cámara de Diputados se integra por representantes de la nación electos cada tres años, siendo en total quinientos.

La Cámara de Senadores se compone de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal para un total de sesenta y cuatro.

" Para el despacho de los negocios se nombrarán para cada una de las Cámaras, Comisiones Permanentes y especiales que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución." (20)

Es decir, para el cumplimiento de sus respectivas funciones tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores se organizan en **Comisiones** cuya función es: estudiar analizar y dictaminar las Iniciativas de Ley y Decreto; así como iniciativas de investigación de acuerdo a las facultades que les otorga la Constitución a cada una.

El art.71 constitucional indica que el derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- Al Presidente de la República.
- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.
- A las legislaturas de los Estados.

Con base a esta facultad el Presidente Carlos Salinas de Gortari con el fin de fortalecer la actividad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y como compromiso del gobierno en la defensa de estos derechos envía al Congreso de la Unión la iniciativa de elevar a rango constitucional a

(20) CAMARA DE DIPUTADOS. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 65, p.31.

la Comisión.

Por tal motivo en la LV Legislatura del Congreso de la Unión, en su primer año de ejercicio (Noviembre de 1991, y primer período de sesiones ordinarias) se crea la **Comisión de Derechos Humanos** tanto en la **Cámara de Diputados** como en la **Cámara de Senadores**, para cumplir con la iniciativa de reforma al artículo 102 constitucional y dar cuerpo jurídico a la Comisión Nacional y su posterior ley reglamentaria.

La Comisión de la Cámara de Diputados se encuentra integrada por cincuenta y seis Diputados de todos los partidos políticos. Al frente se encuentra un Presidente (que actualmente es el Diputado Amador Rodríguez Lozano) y cuenta con cuatro Secretarios.

La Comisión de la Cámara de Senadores está integrada por un Presidente (Senadora Silvia Hernández) y seis Secretarios.

"...dentro de un sistema bicameral como el nuestro, la función legislativa no puede desempeñarse por una sola cámara. Por ende el Senado, sin la concurrencia de la Cámara de Diputados **no tiene atribución alguna para expedir leyes.**"(21)

Toda Ley requiere de la aprobación de ambas Cámaras (Congreso de la Unión); aunque claro cada una celebra sesiones ordinarias separada e independientemente.

La formación de leyes puede iniciarse indistintamente en

cualquiera de las dos Cámaras, siempre y cuando no sean materia exclusiva de alguna de ellas.

Las iniciativas de ley en materia de Derechos Humanos siguen el procedimiento de elaboración legislativa, que consiste en :

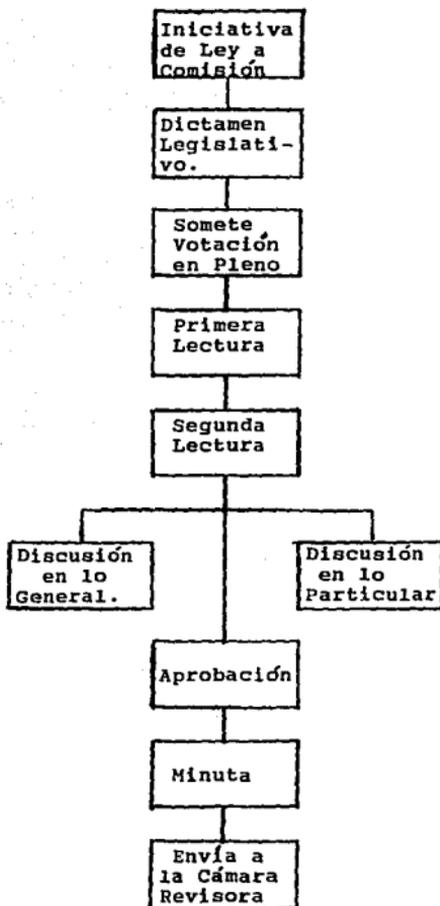
1. La **Iniciativa** de ley o reforma se turna a la Comisión de la Cámara (que sea elegida como la de Orígen).
2. La Comisión se reúne mediante cita de su Presidente y podrá funcionar con la mayoría de los individuos que la formen.
3. Se procede al **Dictamen Legislativo**, que presenta la Comisión dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que se recibió la iniciativa.

En esta parte se da lo que se denomina "Conferencia de Comisiones Unidas", en donde participan en la discusión del documento ambas Comisiones de las respectivas Cámaras.

Todo Dictamen debe contener una parte expositiva de las razones en que se funde su opinión y concluir con proposiciones que pueden sujetarse a votación.

4. Una vez firmado el dictamen por la mayoría de los miembros de la Comisión, se remitirá para **Votación en Pleno** de la Cámara.
5. En el Pleno se pasa a una **Primera Lectura** en la que se repasa el dictamen con el propósito de que todos los miembros de la Cámara se enteren del contenido del documento.

PROCEDIMIENTO DE ELABORACION LEGISLATIVA.



6. En una **Segunda Lectura** se somete a discusión y votación en lo **general** para su aprobación, estando susceptible a cambios menores que pueden aparecer en el debate en lo **particular**, aquí se apartan los artículos, fracciones o incisos en los que se quiera ahondar más.
7. Al ser **Aprobado** ya en su totalidad se elabora la **Minuta** siendo el documento que contiene exactamente lo que fue aceptado.

Se envía a la otra Cámara (Revisora) que llevará a cabo el mismo proceso para admitir la iniciativa y pasar a su posterior publicación.

Ambas Comisiones también tienen la función de Investigar cuando se les solicite informes sobre algún caso relacionado con los Derechos Humanos, y sólo pueden emitir su opinión, que más que nada es de carácter moral político, de ninguna forma resolutorio. Así como trabajar conjuntamente con otras comisiones como por ejemplo la de Justicia.

Las Comisiones de Derechos Humanos en el Congreso de la Unión constituyen importantes instancias que darán legalidad a las medidas necesarias para contribuir en la lucha por hacer valer los Derechos Humanos en México.

4.4.3.1 La Asamblea de Representantes del Distrito Federal

Es un organismo pluripartidista que representa la voluntad de opinión y actuación de la población capitalina, que permite fortalecer la comunicación entre los ciudadanos y los órganos de gobierno. Inició sus actividades en el mes de Octubre de 1988.

De acuerdo con el Artículo 73 constitucional base 3a:

" Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una asamblea integrada por cuarenta representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa...y veintiséis representantes electos según el principio de representación proporcional..."(22) para conformar un total de 66 miembros electos cada tres años.

La Asamblea está facultada para expedir normas de observancia general obligatoria en el Distrito Federal, con el carácter de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno; así como realizar funciones de consulta, promoción, gestoría, evaluación y supervisión de las acciones administrativas y de gobierno, encaminadas a satisfacer las necesidades sociales de la población de la entidad.

El art. 45 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, señala que el funcionamiento de la Asamblea se lleva a cabo a través de órganos de trabajo; y cuenta para ello con Comisiones ordinarias de estudio y dictamen, entre las que se encuentra:

La Comisión de Administración y Procuración de Justicia, Prevención y Readaptación Social y Protección de Derechos Humanos, como un órgano plural en el que concurren los diversos partidos políticos. Integrada por un Presidente, Vicepresidente y Secretario.

(22) MEXICO. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 73. p. 57.

Las funciones de la Comisión son:

I En lo que se refiere a la Administración de Justicia comprende todos aquellos órganos que aplican las disposiciones legales, como el Tribunal Superior de Justicia, se encarga de:

- A) Proporcionar asesoría jurídica, ante procesos irregulares en la impartición de justicia, se da orientación a quien lo solicite, y en su caso se canaliza a la autoridad correspondiente.
- B) Enviar propuestas para que la administración de justicia sea cada vez más pronta y expedita conforme a derecho.

II. En la Procuración de Justicia (relacionado con la Procuraduría General de la República, la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal y Agencias del Ministerio Público). Su fin es que se haga justicia de una forma legal y dentro de un marco de respeto a la ciudadanía.

Las actividades que realiza la Comisión en este aspecto son:

- A) **Visitas** a las Agencias del Ministerio Público para darse cuenta cuál es el trato hacia la persona y la problemática que subsiste en estas áreas.
- B) **Vigila** que el Ministerio Público cumpla debidamente con sus funciones; en relación con los auxiliares de éste (Agentes Judiciales que coadyuvan en las investigaciones) vigilar que cumplan con su trabajo, evitando el abuso de autoridad que en muchos de los casos ejercen:
 - Mal trato a la ciudadanía;
 - Detenciones ilegales;
 - Tortura y extorsión.

C) **Proposiciones.** La Comisión se reúne mensualmente con el Procurador, con el objetivo de proponer medidas pertinentes para que la Procuración de Justicia sea oportuna y eficaz. Pero cabe señalar que hace falta voluntad política para contribuir con las propuestas.

III. Por lo que respecta a la Prevención y Readaptación Social, que abarca los reclusorios, la comisión establece relación con los siguientes organismos:

1. La Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social (de la Secretaría de Gobernación) que tiene como finalidad organizar el sistema penitenciario del país, mismo que se trata de ordenar sobre la base del trabajo, la capacitación, educación y medios de readaptación social.

2. La Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Departamento del Distrito Federal, que conduce y desarrolla el sistema penitenciario de la entidad y su administración.

La función de la Comisión es:

A) **Asesorar y Gestionar** ante las autoridades competentes (las anteriores) para que se de cumplimiento a las leyes en materia (Código Penal y Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados).

En este punto cabe señalar que la Comisión preparó el "Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal ". expedido por la Asamblea en 1990. Como resultado de un estudio profundo acerca de la problemática del Sistema Penitenciario, marcando la vida y trato que deben recibir los internos.

- B) Hacer **recorridos** en los Centros Penitenciarios y platicar directamente con los internos para escuchar sus demandas.

En los reclusorios se establecen diálogos con los Comités de Derechos Humanos que existen ahí, como eco y voz de los internos se hacen llegar las principales demandas y peticiones.

IV En el punto de Protección de los Derechos Humanos, que en realidad abarca todos los aspectos anteriores; se busca el pleno respeto de los derechos de los reclusos. La comisión en este sentido gestiona ante la autoridad lo que se denomina: "Beneficios de Ley" que otorga la posibilidad de *Libertad Preparatoria y remisión parcial de la pena, que otorga la alternativa de libertad para alguno de los presos que reúna los requisitos necesarios como:

- Haber trabajado y participado en tareas educativas y culturales.
- Buena disciplina.
- Exámenes psicológicos que demuestren que es sujeto re-adaptable.

Así como la revisión parcial de la pena: por dos días de trabajo se reduce 1 día de pena.

CAPITULO V. COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

La defensa de los Derechos Humanos se torna una necesidad real de la sociedad y una prioridad del gobierno. Ante el profundo sentimiento de insatisfacción social por los excesos que a diario se generan en el ejercicio del poder público, a través de la relación de servicios que vinculan a la Administración Pública que los presta con el ciudadano que los recibe. Además de la insuficiencia de los instrumentos legales que brindan amparo a los derechos ignora dos o conculcados del gobernado.

Como ya se mencionó surgen una serie de organismos gubernamentales (incluso civiles, como los organismos no gubernamentales) de protección a los derechos del individuo a nivel local y municipal, pero hacía falta un organismo a nivel nacional como lo es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con características muy similares a la Institución del Ombudsman, que llevara a cabo la tarea de defender los Derechos Humanos de los mexicanos.

5.1 Creación.

Al asumir la Presidencia Carlos Salinas de Gortari en Diciembre de 1988 expresa la necesidad de promover el cambio en los diversos ámbitos del gobierno, dentro del marco del Estado de Derecho.(1)

(1) De acuerdo con Manuel García Pelayo en El Estado Social y sus implicaciones, es el asignar al Estado el establecimiento y mantenimiento del derecho como función capital y cuyos límites de acción esten rigurosamente definidos por éste.

Se establece como 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 legalidad en las atribuciones de los órganos de gobierno. Debido a que "...la tarea primaria, básica irrenunciable de un buen gobierno es ofrecer seguridad en la vida cotidiana a las personas, a sus familias y a sus bienes."(2)

Se hace alusión a esto porque como ya se había mencionado, se manifestaba el malestar de la sociedad ante la impunidad del delito y abuso de autoridad.

En este contexto el Presidente de la República determina que ante una sociedad compleja como la nuestra se requiera de una institución autónoma, imparcial, expedita, flexible y acreditada ante todos, que se sumara al esfuerzo colectivo por asegurar el respeto a las libertades y garantías individuales.

Para dar cumplimiento a estos preceptos el Ejecutivo Federal por Decreto del 6 de Junio de 1990 crea la **Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)**, inicialmente como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, por consiguiente adscrita administrativa y financieramente a la misma.

Se establece como propósito de la Comisión:

"...instrumentara los mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación que garanticen la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y de los ex-

(2) **SEMANARIO POLITICO.** "Discurso de toma de posesión (10 de Diciembre de 1988)." México, publicación semanal. # 126, Martes 13 de Diciembre de 1988. p.39.

tranjeros que se encuentren en el territorio nacional; esto último, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores."(3)

Su objetivo único sería proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos.

5.2 Marco Jurídico.

Con el fin de fortalecer institucionalmente la defensa de los Derechos Humanos el Presidente Carlos Salinas de Gortari envía iniciativas al Congreso de la Unión, como ya se ha citado, para realizar reformas constitucionales y nuevas leyes para otorgar mayor protección a estos derechos y pleno ejercicio de las libertades, a través de la actividad de la Comisión Nacional.

Se resalta la importancia en este sexenio sobre el tema al puntualizar que: "La protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas es una tarea cotidiana que demanda el compromiso de todos."(4)

En este sentido la Comisión Nacional de Derechos Humanos es elevada a rango constitucional adicionando al Artículo 102 un Apartado B; aprobado por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con previa aceptación de las Cámaras

- (3) COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. "Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos." Documentos Básicos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Art. 2, p.6.
- (4) SALINAS DE GORTARI C. "4o Informe de Gobierno". La Jornada. Lunes 2 de Noviembre de 1992. p. IV.

de Diputados y Senadores en Enero de 1992.

El nuevo marco jurídico de la Comisión Nacional será:

1. **Artículo 102 Constitucional, Apartado B**, en el que se establece:

"En 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..."(5)

Se determina la obligación de crear un organismo federal de protección a los Derechos Humanos que será la ya establecida Comisión Nacional, sólo cambiará su carácter a organismo descentralizado, como se analiza más adelante. Y de organismos con esta misma finalidad en cada uno de los Estados de la República (Comisiones Estatales), con el fin de atender y dar respuesta a las quejas que formulen los ciudadanos al verse afectados en sus derechos fundamentales.

2. **Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.**

Es la ley reglamentaria del artículo 102 constitucional que crea a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como resultado del proceso legislativo que se inició con el

(5) MEXICO. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 102, p.83.

envío de la iniciativa del Ejecutivo Federal (22 de Abril de 1992) a la Cámara de Senadores, como Cámara de origen, que dicutió y aprobó el 11 de Junio del mismo año; pasando enseguida a la Cámara de Diputados, como Cámara revisora, siendo aprobada el 23 de Junio. Publicandose en el Diario Oficial de la Federación el Lunes 29 de Junio.

La nueva Ley consta de seis Titulos, catorce Capítulos y setenta y seis Artículos donde se establece la competencia, composición y procedimiento que seguirá la Comisión Nacional en la función que tiene encomendada.

Al elevarse la Comisión a rango constitucional y expedir su ley, se tiene como fin dar mayor fortaleza a las recomendaciones que emite. Así como la creación de instituciones similares en cada uno de los Estados de la República para contribuir en la configuración de un Sistema Nacional de Defensa y Protección de los Derechos del Ser Humano.

5.3 Definición.

La ley en su artículo 2o define a la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. Esto es, posee autonomía técnica, operativa y financiera.

El gobierno federal deberá proporcionarle los recursos materiales y financieros para su debido funcionamiento.

La Comisión tendrá la facultad de elaborar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos, el cual remitirá al Secretario de Estado correspondiente.

5.3.1 Objetivo.

El objeto esencial de la Comisión Nacional será: "...la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano." (6)

Teniendo competencia en todo el territorio nacional para recibir las quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos, cometidas por autoridades o servidores públicos de carácter federal; y de las entidades o municipios le corresponderá actuar a las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.

5.4 Funciones.

Son atribuciones de la Comisión Nacional:

- 1) Recibir las quejas de presuntas violaciones a Derechos Humanos.
- 2) Investigar a petición de parte o de oficio, la probable violación a los derechos fundamentales, cometidas por autoridades administrativas de carácter federal (comprende a las instituciones, dependencias y organismos de la Administración Pública central y paraestatal).

Conocerá las quejas o inconformidades contra los actos u omisiones de las autoridades judiciales, sólo cuando es-

(6) MEXICO. " Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos." **Diario Oficial de la Federación.** Art.2, p.60.

tas tengan el carácter administrativo, en ningún caso jurisdiccional.

- 3) Formular recomendaciones públicas, y en su caso denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.
- 4) " Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de Derechos Humanos de las Entidades Federativas..." (7) Es decir, cuando no se está de acuerdo con la recomendación emitida por alguna de las Comisiones Estatales, presentando los motivos y pruebas se puede acudir a la Comisión Nacional.
- 5) Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables; y la inmediata solución al conflicto planteado.
- 6) " Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país." (8) Proponiendo a las autoridades en su ámbito de competencia que promuevan los cambios y modificaciones a disposiciones reglamentarias, así como prácticas administrativas que contribuyan a una mejor protección de los derechos fundamentales.
- 7) Promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional. En relación con este último punto propondrá al Ejecutivo Federal de acuerdo a la legislación, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia.

(7) Ibidem. Art.6, Fracción IV, p.61.

(8) Ibidem. Art.6, Fracción VII, p.61.

- 8) Y supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sig tema penitenciario y de readaptación social del país.

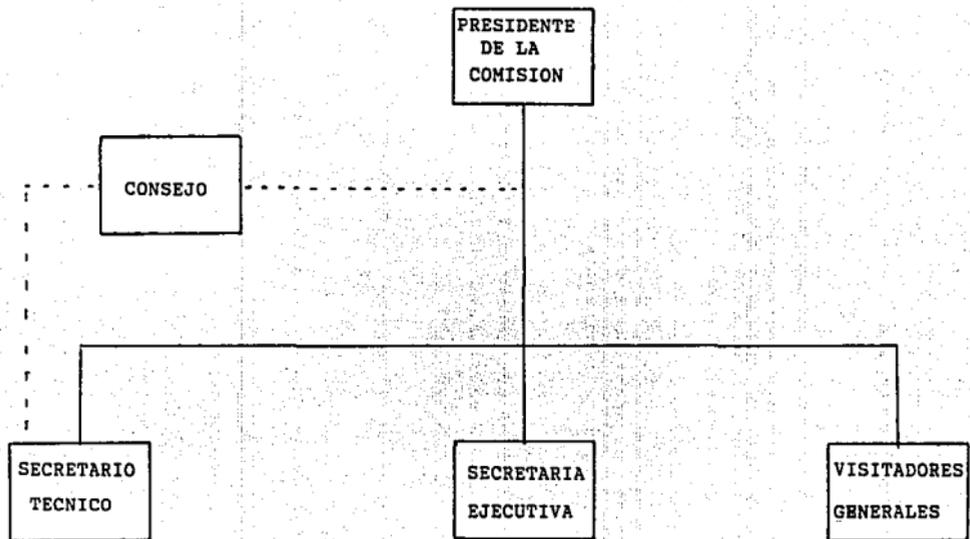
La Comisión Nacional no será competente en los asuntos relativos a:

- Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales, porque de acuerdo con el Dr. Jorge Carpizo al ser similar a la institución del Ombudsman ésta se caracteriza por ser apolítica y apartidista, lo que le otorga calidad moral a sus resoluciones. Además no puede sustituir a los órganos de calificación electoral (Congreso Federal, a los locales y a los Tribunales electorales).
- Conflictos de carácter laboral, no es competente "...para conocer los conflictos laborales en los que exista una controversia individual o colectiva entre trabajador y patrón..." (9); porque en este tipo de disputa no interviene una autoridad o servidor público sino el patrón. Y aquí tampoco se pueden sustituir a la Junta Federal y a las locales de Conciliación y Arbitraje.
- En resoluciones de carácter jurisdiccional, como por ejemplo intervenir en sentencia dictada. Debido a que la Comisión no puede pasar por encima del Poder Legislativo y Judicial; y como Ombudsman no es un tribunal, sino un organismo administrativo.

5.5 Estructura: órganos de la Comisión.

La Comisión Nacional se integra con los siguientes organismos:

(9) CARPIZO Jorge. ¿Qué es la CNDH?. p.23.



134

ESTRUCTURA ORGANICA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

- La Presidencia.
- El Consejo.
- La Secretaría Técnica del Consejo.
- Las Visitadurías Generales.
- La Secretaría Ejecutiva.

Agregando el número de visitadores adjuntos y el personal técnico y administrativo necesario para el cumplimiento de sus funciones.

El personal que preste sus servicios a la Comisión se regirá por las disposiciones del apartado B del artículo 123 constitucional y de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Todos los servidores públicos que integran la planta de la Comisión son trabajadores de confianza, debido a la naturaleza de las actividades que desempeñan.

5.5.1 La Presidencia.

Es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional y está a cargo de un Presidente.

Los requisitos para ser Presidente de la misma son: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; así como de gozar de buena reputación.

Su nombramiento será hecho por el Presidente de la República, sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, y durará en el cargo cuatro años pudiendo ser reelecto para un segundo período.

FACULTADES:

- Ejerce la representación legal de la Comisión.
- Formula los lineamientos generales de las actividades administrativas de la Comisión.
- Delegar funciones a los Visitadores Generales.
- Realizar propuestas para la mejor observancia de los derechos humanos en el país.
- Celebrar acuerdos y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los Derechos Humanos. Asimismo con instituciones académicas y asociaciones culturales.
- " Aprobar y emitir las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores;" **(10)** Y formular propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos.
- Presentar un Informe Anual al Congreso de la Unión y al Titular del Poder Ejecutivo Federal, sobre las actividades de la Comisión.
- Elaborar el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Comisión.

Durante las ausencias temporales del Presidente, sus funciones y su representación legal serán cubiertas por el Pri

(10) MEXICO. " Ley de la Comisión Nacional..." **Diario Oficial...** Art.15, fracc.VII, p.62.

mer Visitador General.

Son órganos auxiliares de la Presidencia de la Comisión Nacional las Visitadurías Generales, la Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Técnica del Consejo.

Para el despacho de los asuntos que directamente le corresponden al Presidente de la Comisión, contará con el apoyo de las siguientes dependencias:

- I. Dirección General de Quejas y Orientación.
- II. Dirección General de Administración.
- III. Dirección General de Comunicación Social.
- IV. Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones.
- V. Contraloría Interna.

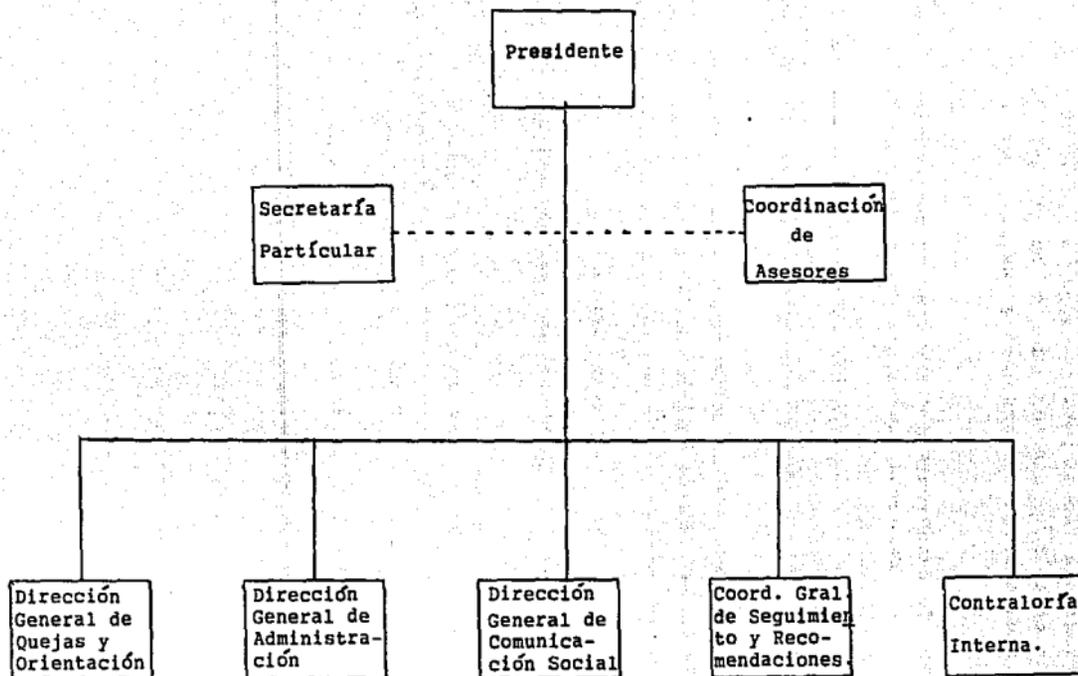
A su vez recibe el apoyo de la Secretaría Particular y de la Coordinación de Asesores.

5.5.1.1 Dirección General de Quejas y Orientación.

Su función es:

- "Recibir y registrar las quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos que se presenten por los quejosos o agraviados en las oficinas de la Comisión Nacional." **(11)** así como las que lleguen mediante correspondencia, incluyendo carta, telegrama o telefax.
- Despachar toda la correspondencia concerniente a la atención de las quejas.

(11) MEXICO. "Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos." **Diario Oficial de la Federación.** (Jueves 12 de Noviembre de 1992). Art. 37, Fracc.I, p.34



Estructura de los Organos que dependen directamente del Presidente de la

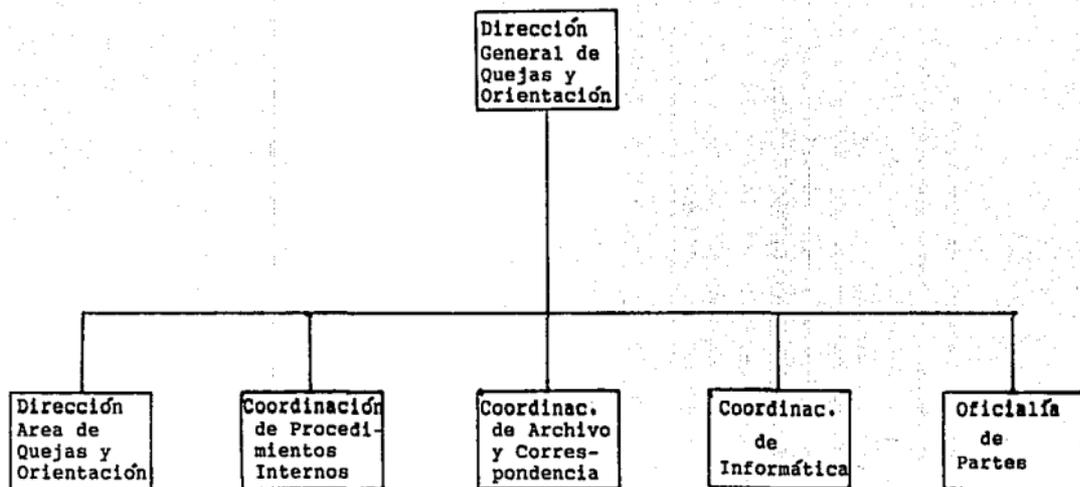
Comision Nacional de Derechos Humanos.

- Proporcionar orientación al público cuando la queja presentada no se trate de violación a los derechos humanos, explicando la naturaleza del problema y las posibles formas de solución.
- Asignar número de expediente a las quejas presuntamente violatorias de los derechos fundamentales, registrando en un banco de datos automatizado.
Al ser registrados estos expedientes se procede a turnarlos a las Visitadurías Generales en el orden que corresponda.
- Presentar al Presidente de la Comisión Nacional los informes periódicos y los proyectos anuales sobre el avance en la tramitación de quejas.
- Y administrar el Archivo de los expedientes.

Para el cumplimiento de sus funciones esta dirección contará con:

- Una Dirección de Área de Quejas y Orientación.
- Una Coordinación de Procedimientos Internos.
- Una Coordinación de Archivo y Correspondencia.
- Una Coordinación de Informática.
- Una Oficialía de Partes.

La Estructura de la Dirección queda de la siguiente forma:



DIRECCION GENERAL DE QUEJAS Y ORIENTACION

5.5.1.2 Dirección General de Administración.

Le compete establecer con aprobación del Presidente de la Comisión Nacional las políticas, normas, sistemas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, financieros y materiales del organismo.

Prepara el proyecto de presupuesto anual; autoriza las adquisiciones y lleva el registro y control de los bienes muebles e inmuebles de la Comisión.

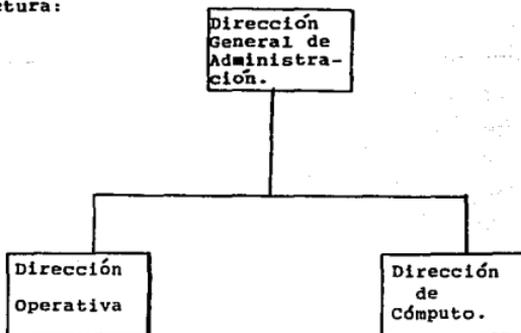
Establece y opera el sistema de informática.

Dirigirá el diseño, desarrollo e implantación de los manuales e instructivos de organización procedimientos y servicios.

Para efectuar estas acciones contará con:

- Una Dirección Operativa.
- Una Dirección de Cómputo.

Estructura:



5.5.1.3 Dirección General de Comunicación Social.

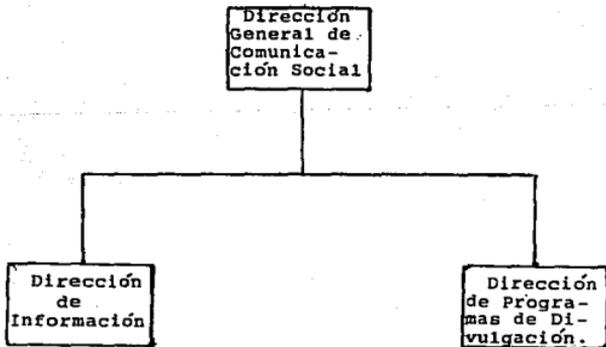
Le corresponde conducir las políticas de comunicación social y divulgación del organismo y sus relaciones con los medios de comunicación, manteniendo un contacto permanente con los representantes de ellos, en apoyo a las actividades y funciones de la Comisión.

Por ejemplo en la elaboración de materiales audiovisuales, o trabajos para presentarlos y que tenga conocimiento de ellos la sociedad.

Para efectuar esta tarea se apoya en:

- Una Dirección de Información.
- Una Dirección de Programas de Divulgación.

Estructura:



5.5.1.4 Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones.

Su función es registrar en una base de datos automatizada cada una de las recomendaciones expedidas, examinando los informes respecto de la aceptación, en su caso, de las mismas; o de los avances que se den en su cumplimiento, informando de esto al Presidente de la Comisión.

Podrá solicitar informes adicionales a las autoridades a quienes se dirigió una recomendación, con el objetivo de precisar datos que contribuyan a la evaluación del grado de cumplimiento.

Preparar los proyectos de informes que el Presidente del organismo debe enviar a las autoridades correspondientes sobre el estado que guarde el cumplimiento de cada una de las recomendaciones.

Coordina su trabajo de evaluación del cumplimiento de las recomendaciones con los Visitadores Generales y Adjuntos que preparan los proyectos respectivos.

5.5.1.5 Contraloría Interna.

Le corresponde observar y vigilar el cumplimiento de las normas de control, ficalización y evaluación.

Supervisar que se ejecuten los lineamientos generales, sistemas y procedimientos administrativos. Por ejemplo que las erogaciones del organismo se ajusten a los presupuestos autorizados.

5.5.2 El Consejo.

Integrado por diez personas (mexicanos) que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, y cuando menos siete de entre ellos no desempeñen ningún cargo o comisión como servidor público.

El nombramiento de los miembros del Consejo será también por el Ejecutivo Federal con la aprobación de la Cámara de Senadores, siendo esta última porque posee la facultad exclusiva de ratificar los nombramientos de algunas autoridades públicas, (Art. 76 constitucional, fracc.II).

El Presidente de la Comisión lo será igualmente del Consejo.

FUNCIONES:

- Definir los lineamientos generales de actuación de la Comisión y los programas anuales de trabajo. Aprobar su Reglamento Interno y dictar las normas internas de la misma.

Estas facultades lo convierten en el órgano Colegiado o Supremo.

- Colaborará con el Presidente de la Comisión, opinando sobre el Proyecto de informe anual.
- Solicita información adicional sobre los asuntos en trámite o resueltos.
- Conoce el informe sobre el ejercicio presupuestal.

El Consejo sesionará una vez por mes (reunión ordinaria)

o cuando lo amerite algún asunto (reunión extraordinaria), tomará decisiones por mayoría de votos de sus miembros.

Cabe destacar que es una aportación mexicana a la práctica del Ombudsman la existencia del Consejo, en el cual participa la sociedad civil directamente en la Comisión al ser integrado por personas que cuentan con prestigio intelectual y moral, pertenecientes a diversas corrientes de opinión y pensamiento social.

5.5.3 La Secretaría Técnica del Consejo.

El Consejo contará con un Secretario Técnico, designado el mismo a propuesta del Presidente de la Comisión.

Le corresponde:

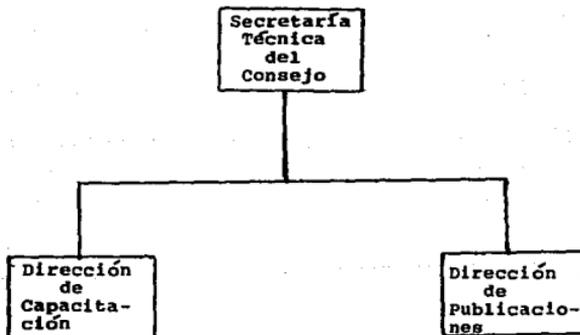
- Preparar la orden del día a que se someterán las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo; por lo que elabora las actas de las sesiones.
- Remite oportunamente a los Consejeros los citatorios, órdenes del día y material indispensable para las sesiones.
- Organiza el material y supervisa la elaboración de la "Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos", que de acuerdo al art. 14 del Reglamento Interno de la misma, es el órgano oficial de difusión, en el cual se publicarán las síntesis de las recomendaciones e informes especiales del organismo; su periodicidad será mensual.
- Coordina la edición de las publicaciones.

- Diseña y ejecuta los programas de capacitación en materia de Derechos Humanos.
- Promueve y fortalece las relaciones con las organizaciones no gubernamentales (12) pro Derechos Humanos del país.

Para el cumplimiento de sus funciones cuenta con:

- Una Dirección de Capacitación.
- Una Dirección de Publicaciones.

ESTRUCTURA:



(12) Se entiende por Organizaciones no Gubernamentales, a las personas morales legalmente constituidas dedicadas a la Promoción, Defensa y Difusión de los Derechos Humanos. (Art.83,fracc.I del Reglamento Interno..)

5.5.4 Las Visitadurías Generales.

Es el órgano fundamental de recepción e investigación de las quejas o inconformidades que se presenten ante la Comisión Nacional, la cuál contará con tres Visitadurías Generales.

El Visitador General será el titular de cada una de ellas siendo nombrado y removido por el Presidente de la Comisión.

Los requisitos para ser Visitador General, son ser ciudadano mexicano, mayor de treinta años de edad, y sobre todo tener el Título de Licenciado en Derecho con tres años de ejercicio profesional cuando menos, debido al carácter de sus funciones como son:

- Recibir, admitir o rechazar las quejas o inconformidades.
- Iniciar y concluir la investigación sobre las mismas.
- " Realizar las actividades necesarias para lograr por medio de la conciliación la solución inmediata de las violaciones de Derechos Humanos..." (13)

En este sentido formulará los proyectos de resolución, y en los casos que la naturaleza del asunto lo permita propiciar la amigable reconciliación.

La primera y segunda Visitaduría General conocerán las quejas por presuntas violaciones a los Derechos Humanos.

La tercera Visitaduría tendrá a su cargo las quejas rela

(13) MEXICO. "Ley de la Comisión Nacional..." Diario Oficial... Art.24, fracc.III, p.63.

cionadas con los centros penitenciarios.

La **Primera Visitaduría General** tramita los expedientes de queja a los que la Dirección General de Quejas y Orientación haya asignado un número impar.

La **Segunda Visitaduría General** conduce los expedientes asignados con número par.

Ambas Visitadurías estarán apoyadas, cada una, en sus tareas por:

- Una Dirección General.
- Tres Direcciones de Area.
- Coordinación de Procedimientos Internos.
- Coordinación de Programas Especiales.
- Visitadores Adjuntos.

La **Tercera Visitaduría General** para asuntos penitencia-
rios "...supervisará los Derechos Humanos en los centros de reclusión del país, tanto de adultos como de menores, sin necesidad de que medie queja alguna." (14) Formulando estudios y propuestas tendientes al mejoramiento del Sistema Penitenciario Nacional; contará en su función con:

- Una Dirección General.
- Una Dirección de Area.
- Coordinación de Procedimientos Internos.
- Visitadores Adjuntos.

Las Direcciones Generales de las Visitadurías subscribirán por acuerdo del Visitador General correspondiente, las

(14) MEXICO. "Reglamento Interno de la Comisión..." **Diario Oficial**... Art.64, p.38.

solicitudes de información que se formulen a las distintas autoridades o servidores públicos; así como los escritos dirigidos a los quejosos y agraviados, con el fin de que se precisen o amplíen las quejas.

Los Directores de Area serán los responsables inmediatos en dirigir los equipos de investigación. (15)

La Ley de la Comisión Nacional (art.23) establece que los Visitadores Generales podrán contar con **Visitadores Adjuntos**, quienes llevarán a cabo la operatividad de las investigaciones, como es la integración de los expedientes de queja. Para ser visitador adjunto se requiere tener el **Título Profesional** y ser ciudadano mexicano mayor de veintinueve años de edad.

Es importante señalar que el Presidente de la Comisión y los Visitadores Generales no podrán ser detenidos, ni ser sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa, por las opiniones y recomendaciones que formulen. Además de que tendrán **fe pública** (16) en sus actuaciones.

(15) Al ser expedido el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (12 de Noviembre de 1992) aún no se encuentran especificadas cuáles serán estas Direcciones Generales y Direcciones de Area de las Visitadurías Generales. El personal de la Comisión informó que en el transcurso de Diciembre y Enero, siguientes quedara establecido el nuevo proceso de Estructura administrativa; y para los efectos de este trabajo sólo se incluye la información obtenida en el mencionado Reglamento.

(16) Es la facultad de autenticar documentos preexistentes o declaraciones y hechos que tengan lugar o estén aconteciendo en presencia de dichos funcionarios (Art.106 del Reglamento Interno de la Comisión).

5.5.5 La Secretaría Ejecutiva.

Es el órgano operativo y de colaboración con el Consejo y el Presidente de la Comisión.

El titular de esta Secretaría debe ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, gozar de buena reputación y tener más de treinta años.

FUNCIONES:

- Proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión las políticas generales para las relaciones con organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, públicos, privados o sociales de Derechos Humanos.
- Realizar estudios sobre tratados y convenciones en torno al tema.
- Preparar los anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos.
- Colaborar en la elaboración del informe anual y preservar el acervo documental.

Para el despacho de los asuntos que le corresponden contará con una Dirección General y dos Direcciones de Área.

Las consultas que le formule la Secretaría de Relaciones Exteriores a la Comisión sobre el estado de una queja determinada serán contestadas por la Secretaría Ejecutiva; así como dar respuesta a las comunicaciones que se reciban del extranjero.

Cabe destacar que las funciones del Presidente de la Comisión, de los Visitadores Generales y de la Secretaría Ejecutiva son **incompatibles** con el desempeño de cualquier otro cargo, empleo o comisión de la federación, exceptuando la actividad académica.

5.6 Procedimiento ante la Comisión.

Se establece fundamentalmente que los procedimientos que se sigan deberán ser breves y sencillos, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración (reunir las quejas o actuaciones sobre el mismo asunto en un sólo expediente) y rapidez.

Características que responden al procedimiento que debe seguir todo Ombudsman al ser tutelar de la protección de los derechos del individuo, siendo vitales para éste y la sociedad.

5.6.1 Presentación de la Queja.

Se precisa en el artículo 25 de la Ley de la Comisión Nacional que **cualquier persona** podrá denunciar presuntas violaciones a los Derechos Humanos ante las oficinas de la Comisión Nacional. Es decir, no hay distinción alguna, como podría ser de sexo, edad, condición social, etc.

Cualquier persona física o moral (Organizaciones no Gubernamentales legalmente constituidas) pueden iniciar el mecanismo para la salvaguarda de los derechos fundamentales.

5.6.2 Recepción de la queja.

La Comisión establece todo tipo de facilidades en este sentido, al designar personal de guardia para recibir y atender las reclamaciones o quejas urgentes a cualquier hora del día y la noche.

Los únicos requisitos son:

- Que la queja sea por escrito, u oralmente si se trata de una persona que no sepa escribir o de un menor.
- Toda queja debe contener datos mínimos de identificación como son: el nombre, los apellidos, el domicilio y, en su caso, un número telefónico de la persona que presuntamente ha sido o está siendo afectada en sus derechos.
- En el caso de las personas que no hablen o entiendan correctamente el idioma español, se les proporcionará gratuitamente un traductor.
- Que no sea anónima, considerada así cuando una queja no esté firmada, no contenga huella digital o no cuente con los datos de identificación del quejoso.

Este último podrá solicitar si así lo desea que su nombre se mantenga en estricta reserva; la Comisión evaluará los hechos y discrecionalmente determinará si de Oficio inicia la investigación de la misma.

Porque la Comisión también puede radicar de oficio quejas por presuntas violaciones a los derechos del hombre, siguiendo el mismo trámite que las quejas radicadas a petición de los particulares.

5.6.3 Calificación de la Queja.

Una vez que el escrito de queja se recibe, registra y se le asigna número de expediente por la Dirección General de Quejas y Orientación, lo turnará de inmediato a la Visitaduría General correspondiente, quien lo recibe, y a través de la Coordinación de Procedimientos Internos de la misma lo asigna a uno de los Visitadores adjuntos.

El visitador adjunto en un plazo máximo de tres días hábiles debe comunicar al Director General de la Visitaduría la propuesta de Calificación que proceda, que puede ser:

- a) Presunta violación a Derechos Humanos.
En este caso se le enviará al quejoso un acuerdo de admisión de la instancia, y se le informará el nombre y teléfono del visitador adjunto encargado del expediente para mantener comunicación durante la tramitación del mismo.
- b) Incompetencia de la Comisión Nacional para conocer la queja, debiendo proporcionar la orientación correspondiente.
- c) Acuerdo de calificación pendiente, cuando la queja no reúna los requisitos necesarios o sea confusa. Aquí el visitador adjunto deberá solicitar a las autoridades la información precisa, así como al quejoso las aclaraciones que correspondan, hasta contar con las evidencias adecuadas para resolver la reclamación.

5.6.4 Tramitación de la Queja.

Al ser admitida la instancia (queja) se procede a enterar

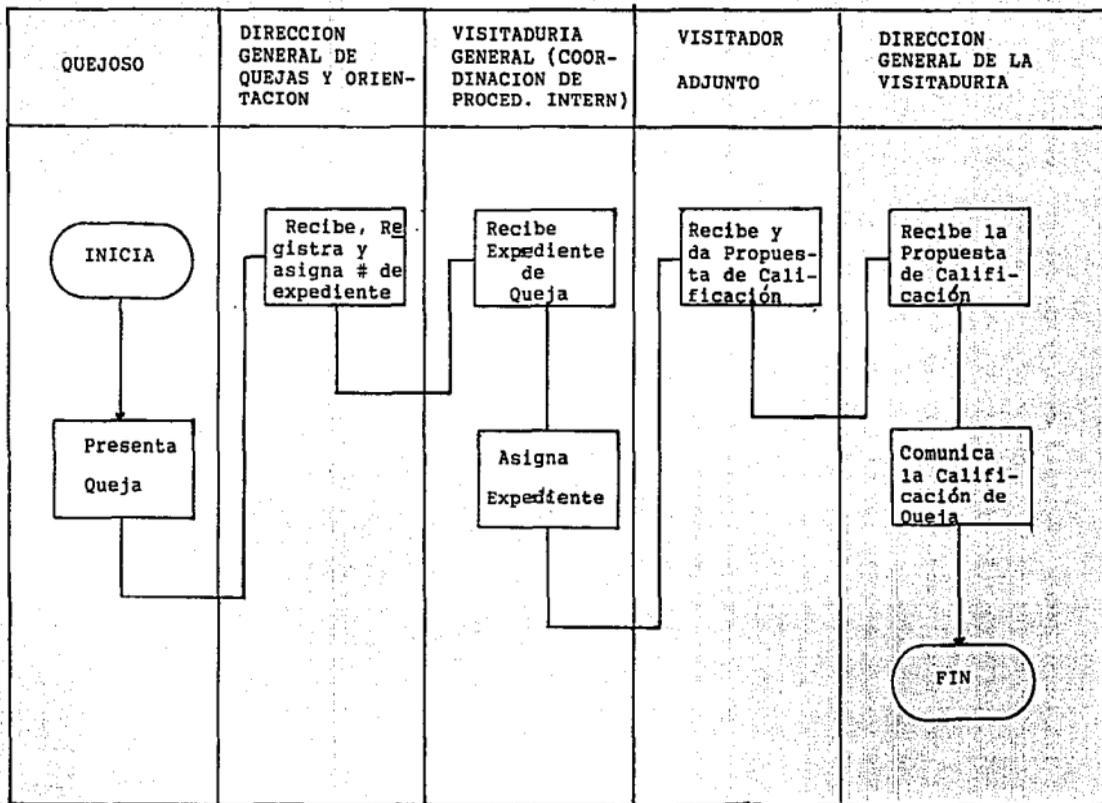


DIAGRAMA DE PROCEDIMIENTO DE CALIFICACION DE QUEJA.

a las autoridades señaladas como responsables y en esa comu
nicación se les solicita que rindan un informe sobre los ag
tos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan.

El Informe debe "...constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados , así como los elementos de información que consideren necesarios para la documentación del asunto."**(17)**

Desde el momento en que se admite la queja el Presidente de la Comisión o los Visitadores Generales o adjuntos se pondrán en contacto con la autoridad señalada como responsable , con el fin de lograr una conciliación entre las partes dentro del respeto de los derechos que se consideren afectados, logrando sobre todo una solución inmediata del conflicto.

5.6.5 Investigación.

Quando para la resolución de un asunto se requiera una investigación, en ella se realizará una valoración de pruebas, a través del Visitador General, quien solicitará de otras autoridades, servidores públicos o particulares todo género de documentos e informes; así como practicar visitas e inspecciones y efectuar todas las demás acciones que conforme a derecho se juzguen convenientes para el mejor conocimiento del asunto.

Las conclusiones del expediente, base de las recomendaciones, se fundamentaran **exclusivamente** en las pruebas y documentos reunidos.

(17) MEXICO. "Ley de la Comisión Nacional..." **Diario Oficial...** Art.38, p.65.

5.6.6 Recomendaciones.

Al concluir la investigación el Visitador General formulará, en su caso, lo siguiente:

A) Un Proyecto de Recomendación.

Al concluir la investigación una vez reunidos los elementos de convicción necesarios para probar la existencia de violaciones a Derechos Humanos, el visitador adjunto lo hará del conocimiento de su superior inmediato con el fin de iniciar la elaboración de la recomendación correspondiente.

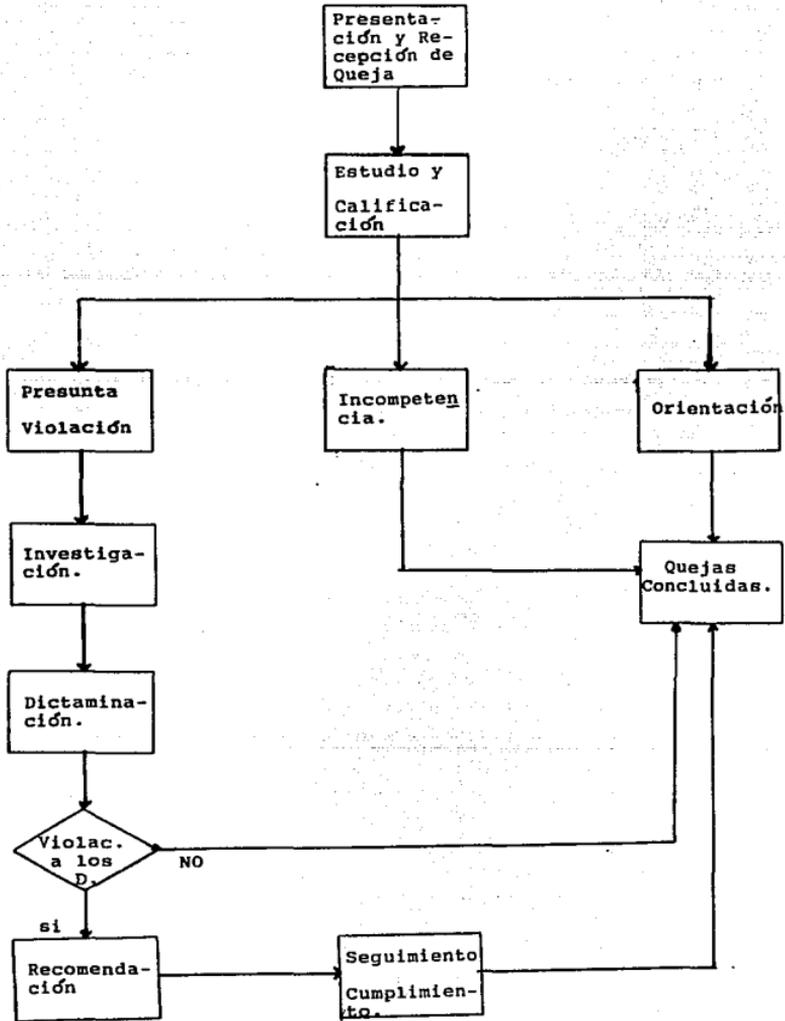
El proyecto de recomendación establecerá las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales. El proyecto será sometido a la aprobación del Presidente de la Comisión, quien suscribe el texto de la recomendación.

Se procede a enviarla a la autoridad o servidor público de que se trate, y al recibirla éste, contará con 15 días hábiles para responder si la acepta o no, y otros 15 días para ofrecer pruebas de que ha cumplido con ella.

La recomendación será pública y autónoma (no influye en ella órgano estatal, autoridad o servidor público o persona alguna, sólo la información del expediente); no tendrá carácter imperativo, sólo tienen fuerza moral dada por el mismo apoyo de la sociedad civil.

B) Acuerdo de no responsabilidad, en caso de que no se comprueben las violaciones imputadas, notificándose al quejoso y a la autoridad o servidor público considerado responsable.

PROCEDIMIENTO DE QUEJA ANTE LA CNDH.



El artículo 51 de la ley de la Comisión establece que el Presidente de la misma deberá publicar en la "Gaceta" en su totalidad o en forma resumida, las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad.

5.6.7 Informes.

El Presidente de la Comisión Nacional deberá enviar un informe semestral al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, sobre las actividades realizadas en el período respectivo.

El informe se difundirá en forma amplia para conocimiento de la sociedad.

En este documento además de describir las características de las quejas y las investigaciones realizadas, en él se podrán incluir **proposiciones** para expedir o modificar disposiciones legales o reglamentos, con el propósito de mejorar las prácticas administrativas de autoridades y servidores públicos.

5.7 De las Inconformidades.

La inconformidad es de dos tipos: como recurso de queja y como recurso de impugnación.

1) Recurso de Queja.

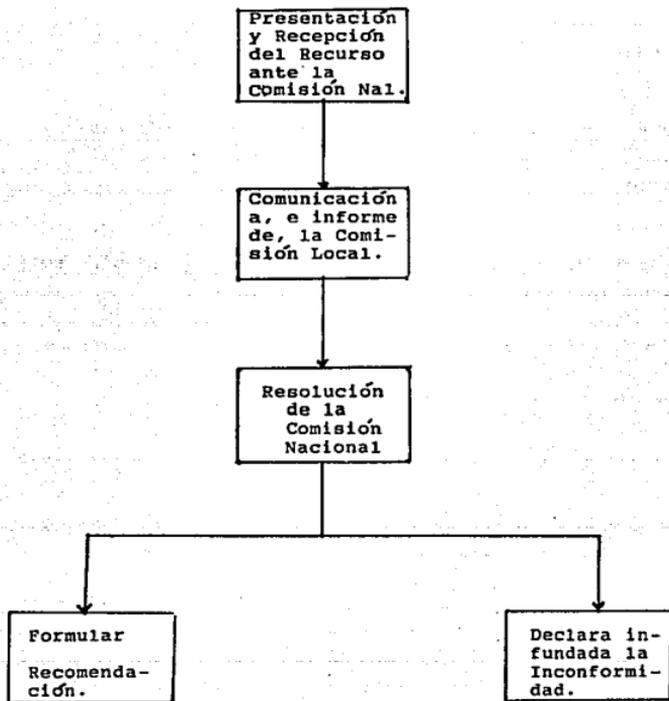
- Sólo podrá presentar este recurso quien haya sufrido un perjuicio grave por omisión o inacción de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, directamente ante la Comisión Nacional.

- Se ejercita durante el procedimiento.
- Exige que hayan transcurrido seis meses de haberse interpuesto la queja o denuncia para que proceda. Por supuesto no debe existir recomendación alguna sobre el asunto de que se trate.
- Al presentar el recurso de queja ante la Comisión Nacional , se debe precisar la omisión o inactividad agregando las pruebas documentales que lo sustenten.
- Una vez admitido el recurso por la Comisión Nacional la tramitación deberá ser breve y sencilla. Solicitará al organismo estatal contra el cual se presente el recurso un informe que contenga las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta.
- La Comisión Nacional pronunciará su resolución que puede ser:
 - a) Formular una recomendación al organismo local para que subsane de acuerdo a su legislación, la omisión o inactividad a la que hubiese recurrido.
 - b) Declarar infundada la inconformidad cuando considere suficiente la justificación que presente el organismo estatal.

2) Recurso de ~~Impugnación~~.

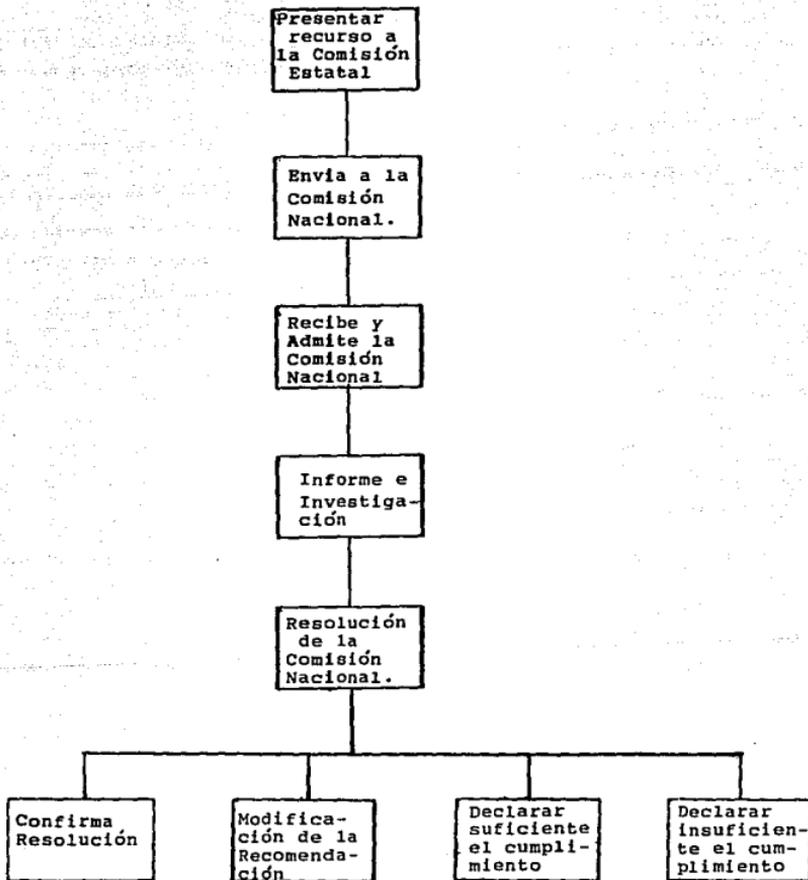
- Lo presentará quien haya sido el quejoso en el expediente. Se ejercita al término del procedimiento, cuando ya se dictó una recomendación.

PROCEDIMIENTO EN EL RECURSO DE QUEJA.



- El recurso de impugnación procederá exclusivamente ante la Comisión Nacional, interpuesto contra una recomendación de los organismos estatales o contra la insuficiencia en el cumplimiento de la misma por la autoridad o servidor público local.
- Deberá presentarse por escrito ante la Comisión Estatal, la cual en 15 días máximo debe enviarla a la Comisión Nacional.
- Una vez que la Comisión Nacional recibe y admite el recurso, de inmediato comenzará la investigación, también solicitando un informe de la institución local.
- De acuerdo con la documentación respectiva se examina la legalidad de la recomendación local o de la conducta sobre el cumplimiento de la misma.
- Una vez agotada la tramitación la Comisión se pronunciará por:
 - a) Confirmación de la resolución definitiva del organismo local de Derechos Humanos.
 - b) Modificación de la recomendación, formulando a su vez una recomendación para el órgano local.
 - c) Declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la recomendación por parte de la autoridad o servidor público local a la cual se dirigió. En este caso la Comisión Nacional formula otra recomendación a dicha autoridad, quien deberá informar sobre su aceptación y cumplimiento.
 - d) Declaración de suficiencia en el cumplimiento de la recomendación formulada por la Institución del Estado.

PROCEDIMIENTO EN EL RECURSO DE IMPUGNACION.



Con el proceso de inconformidades se integra un sistema federal de los Derechos Humanos, en el cual se ponen en movimiento tanto las Comisiones Locales como la Nacional. Y sobre todo es una instancia más para el individuo que tiene todo el derecho de defender las garantías que otorga nuestra Carta Magna.

5.8 Autoridades y Servidores Públicos.

La Comisión Nacional en las resoluciones (en forma de recomendación, de acuerdo de no responsabilidad o sobre cualquiera de los recursos de inconformidad) que emite, requieren de la información oportuna que rindan las autoridades y servidores públicos federales, locales y municipales; teniendo éstos la obligación de informar y colaborar dentro del ámbito de su competencia, con la Institución.

La Ley de la Comisión establece los medios coercitivos para asegurar el cumplimiento de las obligaciones ya indicadas, y son:

- 1) Responsabilidad penal y administrativa "...por los actos u omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas e inconformidades ante la Comisión..." (18) de acuerdo con las disposiciones legales aplicables, si éstas actitudes llegasen a configurar un delito.
- 2) Sanciones administrativas por actos u omisiones específicamente durante la investigación.

(18) Ibid. Art.70, p.68.

- 3) Amonestación pública o privada por conducto del titular de la dependencia de que se trate.

Cuando la autoridad o servidor público federal deje de dar respuesta a los requerimientos de información de la Comisión Nacional en más de dos ocasiones diferentes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 109 del Reglamento Interno de la misma, el caso será turnado a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación 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.

En este sentido existe una coordinación entre la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (19) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos con el objeto (expresado por la titular de la Secretaría: María Elena Vázquez Nava) de que exista una oportuna respuesta de las dependencias federales a las recomendaciones de este organismo, y el no hacerlo puede implicar el fincamiento de responsabilidades por omisión.

5.9 Similitudes y diferencias con la figura del Ombudsman.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos aunque no reú-

(19) De acuerdo con lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Art. 32 bis) a esta Secretaría de Estado le corresponde: planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, y en su caso aplicar las sanciones que correspondan de acuerdo a la ley.

ne todas las características del ombudsman clásico, no obstante posee muchas similitudes con él, como son:

- * La presentación de las quejas.
- * Facultad de investigación.
- * El acceso directo del quejoso al órgano.
- * La facultad de pedir toda la documentación relacionada con el caso.
- * La informalidad y antiburocratismo de su actuación.
- * Lo apolítico del cargo y de la función (por consiguiente no recibe instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno).
- * La gratuidad del servicio.
- * Y la elaboración de informes periódicos y públicos.

En tanto que la diferencia consiste en que la designación la realiza el Presidente de la República, con la ratificación de la Cámara de Senadores (Poder Legislativo), y además no tiene poder sancionador.

CONCLUSIONES

En el desarrollo de esta investigación se ha visto que los Derechos Humanos nacen con el hombre y son protegidos por la ley en lo referente a su vida, libertad, igualdad, seguridad y cualquier otro aspecto fundamental en el desarrollo e integridad de la persona.

En todos los tiempos y en todos los ambientes sociales ha existido la exigencia por el mejoramiento de la condición del hombre, desde los antecedentes remotos como el Código de Hammurabi hasta llegar a la enunciación de los grandes principios del Derecho Natural, que inspiraron los movimientos revolucionarios del Siglo XVIII que culminan con la primera Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Al respecto las sociedades han consagrado estos derechos y libertades fundamentales que el Estado debe respetar a cualquier persona, tanto en el orden nacional como internacional, estableciendo esferas de inviolabilidad, de libertad, de garantías judiciales, sociales, culturales, económicas y políticas.

En este sentido nuestro país es el primero en el mundo en consagrar los derechos económicos, sociales y culturales del hombre, en la Constitución de 1917. Siendo la

legislación mexicana una de las más avanzadas en relación a la protección de las garantías individuales, aún y cuando persista esa actitud en la práctica de que en ocasiones se cumple y en otras no.

A pesar del esfuerzo conjunto de las diversas naciones (en el marco de los Acuerdos de la Organización de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos) por la defensa de los derechos inalienables del hombre, persiste la injusticia y violación a los mismos.

No obstante el reconocimiento universal de los Derechos Humanos constituye un aspecto fundamental y determinante en las relaciones entre gobernantes y gobernados porque implica limitaciones al uso del poder público.

El problema actual no es ya tanto el reconocimiento formal de ellos - que no deja de ser importante - sino el de su efectividad real, y para cumplir con este objetivo la institución del Ombudsman trata de ser un mediador entre la Administración Pública y el ciudadano, protegiendo lo contra actos de los servidores públicos que pudiesen lesionar los derechos y libertades fundamentales.

Pero esto no significa que no existan esos controles o instrumentos jurídicos de protección (Tribunales Administrativos y el Amparo) para el individuo, pero éstos han resultado ser demasiado formales y costosos. Por el con-

trario los Ombudsman ofrecen procedimientos ágiles y gratuitos.

En este contexto la sociedad mexicana al vivir un proceso de superación lleva implícito la protección de los derechos básicos del hombre, cada día demanda más ese reg pto, así como erradicar la impunidad.

El Estado tiene el deber prioritario de proteger y garantizar los derechos de los gobernados combatiendo cualquier violación a ellos.

El proceso de concientización de la sociedad desembocó en la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que funciona de acuerdo a la institución del Ombudsman, para la defensa y protección de los derechos del individuo.

Al elevar a rango constitucional la Comisión Nacional resulta trascendente porque implica una garantía para la misma institución, para que no pudiese llegar a tener sólo un carácter transitorio o sexenal, y se pone de manifiesto la voluntad política para su permanencia. Además dispone de una estructura jurídica idónea que le da autonomía e independencia.

La Comisión Nacional se configura como un organismo

descentralizado creado por Ley del Congreso de la Unión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, siendo su objeto la prestación de un servicio público: la protección, observancia y promoción de los Derechos Humanos, como contención del poder en defensa de la persona.

Como organismo descentralizado no está sometida a la jerarquía administrativa del Estado y posee autonomía orgánica (con poder propio de decisión en los asuntos que se le encomiendan); autonomía financiera; autonomía técnica (aplica su propio ordenamiento por medio de sus programas); y autonomía política porque ningún servidor público puede dar instrucciones a la Comisión.

Por consiguiente las recomendaciones que emite son autónomas, sólo salen del expediente, y ningún órgano estatal, autoridad, servidor público o persona alguna podrán influir en ellas.

Esta autonomía conduce a la Comisión a que no dependa orgánicamente de ninguno de los tres poderes del Estado, es decir, su encuadramiento federal será dada la singularidad que reviste su función no encaja en ninguno de los poderes en que está dividido nuestro sistema gubernamental. Ya que estamos frente a una institución que posee autonomía de cualquier organismo público, lo que no quiere decir que su actuación este fuera de los límites del Estado.

La Comisión Nacional establece relación con las Comisiones Estatales de Derechos Humanos (En la reforma al artículo 102 constitucional se establece su creación con el fin de asegurar una intervención más rápida y expedita en los casos de índole local), con el fin de crear un Sistema Integral Nacional de protección a los Derechos Humanos.

Esto no impide la intervención de la Comisión Nacional cuando se requiere, como en los casos de inconformidad por la actuación de las Comisiones Estatales, y en este sentido podrá emitir recomendaciones a las mismas, o a las autoridades públicas locales para que reparen los derechos fundamentales como por ejemplo una recomendación muy recurrente es la relacionada a que se mejoren las condiciones de los Centros de Readaptación Social de los Estados.

En la actividad de la Comisión Nacional los servidores públicos constituyen uno de los sujetos esenciales porque existe y funciona como se ha visto a lo largo del trabajo para proteger al individuo contra actos u omisiones de los mismos.

Tal y como lo establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Art. 47) éstos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión tienen la obligación de salvaguardar la legalidad, honradez y eficiencia debiendo observar buena conducta y abstenerse de

incurrir en agravio o abuso de autoridad.

Pero como no siempre resulta así los servidores públicos pueden llegar a abusar de su autoridad perjudicando las garantías del individuo, cabe señalar que los que más inciden en estos actos son las fuerzas de Seguridad Nacional (Policía y Ministerio Público), porque como lo constatan las quejas que recibe la Comisión Nacional en su mayoría se relacionan con:

- Abuso de autoridad.
- Detención arbitraria.
- Tortura.
- Dilación en la procuración de justicia e
- Irregularidades en los Centros de Readaptación Social.

Por lo que la Procuraduría General de la República se ha visto comprometida a través de su Dirección General de Asuntos Jurídicos a dar seguimiento en el cumplimiento de las recomendaciones que provengan de la Comisión Nacional.

La Comisión Nacional requiere de la colaboración del servidor público para sus investigaciones y recomendaciones, y en su caso de que no exista esta disponibilidad se puede informar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) única con poder para proceder a fincar las responsabilidades correspondientes.

De acuerdo con esto, por medio de las investigaciones que realiza la Comisión Nacional se puede llegar a adquirir conocimiento de la actuación de personal de la Administración Pública, y por medio de las recomendaciones que emite puede ser apoyo a la Secretaría de la Contraloría para conocer y resolver sobre posible responsabilidad Administrativa.

En consecuencia se busca que los servidores públicos sean más responsables en su actuación, ya que su obligación es servir a la comunidad en función del bienestar general.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos como Ombudsman debe contribuir a fortalecer la confianza del ciudadano en los servidores públicos y en el sentimiento de bienestar de la sociedad.

Como organismo de defensa ciudadana tiene la responsabilidad de inclinarse a reafirmar el Estado de Derecho y a promover una más positiva relación entre gobernantes y gobernados.

La Comisión Nacional ha cumplido en buena medida con su cometido pero la lucha por los Derechos Humanos no se ha ganado ni en uno, dos o diez años en ningún país, es una lucha constante. Falta aún mucho por hacer pero hay avances; se busca que la violación a las garantías indi-

viduales si bien no llegue a desaparecer totalmente, si se reduzcan al mínimo.

Por ello resulta importante reforzar el compromiso de todos en la tarea cotidiana de la defensa de los derechos fundamentales apoyando a la Comisión, y para esto se requiere fomentar una mayor cultura sobre los Derechos Humanos: propiciar discusiones en los medios de comunicación e incluir el tema en los planes de estudio de las escuelas.

Porque sólo mediante el conocimiento de sus derechos los individuos podrán denunciar la conculcación de los mismos y evitar con ello el constante abuso de autoridad.

La participación de la sociedad civil se refleja en los Organismos no Gubernamentales de Derechos Humanos quienes pueden integrarse a los trabajos de la Comisión en la denuncia e investigación de presuntas violaciones a ellos existiendo ese vínculo más directo con la sociedad en torno a los problemas que aquejan a la ciudadanía en la defensa integral de la dignidad humana.

El respeto a los derechos del hombre no sólo le corresponde al gobierno, sino a la responsabilidad que asume la sociedad en su conjunto a favor de una auténtica cultura de los mismos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos a dos años de trabajo se reconoce que ha comenzado a dar frutos, por lo que no hay duda de que con el tiempo pueda ganar día a día credibilidad y confianza de más mexicanos.

BIBLIOGRAFIA

- ARISTOTELES. **La Política**. Madrid, Espasa-Calpe. Décimo quinta edición. 1982, 246p.
- AQUINO Tomas de. " Tratado de la ley ". **Tratado de la ley; Tratado de la Justicia; Opúsculo sobre el Gobierno de los Príncipes**. México, editorial Porrúa, cuarta edición (Traducción: Carlos Ignacio González).núm.301, 1990, 401p.
- BIDART CAMPOS Germán J. **Teoría General de los Derechos Humanos**. México, UNAM, 1989, 453p.
- BOBBIO Norberto. " El modelo iusnaturalista ". **Orígenes y fundamentos del Poder Político**. México, Enlace-Grijalvo, 1984, 135p.
- BURGOA Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano**. México, editorial Porrúa; sexta edición; 1985, 1034p.
- CARPIZO Jorge. **¿Qué es la CNDH?** . México. Comisión Nacional de Derechos Humanos; 1991, 37p.
- COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. **Antología de Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos**. México; CNDH; (Colección Clásicos: 91/2). 1991, 199p.
- COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. **Antología: Textos de Clásicos Mexicanos en Derechos Humanos de la Conquista a la Independencia**. (Compilador Jesús Rodríguez y R.); México, Colección Clásicos: 91/4. 1991, 236p.

- COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. " Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos". **Documentos Básicos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**. México. Serie Folletos: 90/4; 1990, 53p.
- COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. **Documentos y Testimonios de Cinco Siglos**. (Compilación Derechos Humanos). México. Colección Manuales: 91/9. 1991; 372p.
- CONSTANT Benjamín. **La libertad de los antiguos comparada con la de los modernos**. México. UNAM, FCPYS; Cuadernos del CELA (Centro de Estudios Latinoamericanos). Traducción e introducción: Lourdes Quintanilla. Num. 36; 1978, 26p.
- DIAZ MULLER Luis. **Manual de Derechos Humanos**. México. Comisión Nacional de Derechos Humanos. (Colección Manuales 91/3). 1991, 151p.
- **DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO** (Instituto de Investigaciones Jurídicas). México; editorial Porrúa y UNAM; cuarta edición; volumen 2 (D-H), 1991, 1602p.
- EL COLEGIO DE MEXICO. **Historia General de México**. México; primera reimpresión; Tomo 1, 1986, 734p.
- **ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEGA**. Buenos Aires, Argentina. Tomo 6; 1979, 950p.
- FAIREN GUILLEN Victor. **El defensor del pueblo. Ombudsman**. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales; Tomo I, 1986, 519p.

- FIX-ZAMUDIO Héctor. **Protección Jurídica de los Derechos Humanos**. Estudios Comparativos. México. CNDH (Colección Manuales: 91/5). 1991, 233p.
- GIL-ROBLES y GIL-DELGADO Alvaro. **El Control Parlamentario de la Administración (El Ombudsman)**. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública. Segunda edición; 1981, 463p.
- GIL-ROBLES y GIL-DELGADO Alvaro. **El defensor del pueblo**. Madrid. Editorial Civitas; 1979, 167p.
- GUERRERO Omar. **Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista**. México. Editorial Fontamara; segunda edición; 1988, 275p.
- HOBBS Thomas. **Leviathan, o la materia, forma y poder de una República Eclesiástica y civil**. México. Fondo de Cultura Económica. (Traducción: Manuel Sánchez Sarto) 1984, 618p.
- ISRAEL Jonathan I. **Razas, clases sociales y vida política en el México Colonial 1610-1670**. México. Fondo de Cultura Económica; 1980, 309p.
- LARA PEINADO Federico. **Código de Hammurabi**. Madrid. Editora Nacional; 1982, 319p.
- LOCKE John. **Ensayo sobre el gobierno civil**. Barcelona. Ediciones Orbis S.A: (Traducción: Amando Lazaro Ros). 1983, 152p.

- MARX Carlos. **El dieciocho Brusario de Luis Bonaparte**, Pekín. Ediciones en Lenguas Extranjeras. 1978, 154p.
- MAYER J.P. **Trayectoria del Pensamiento Político**. México. Fondo de Cultura Económica; 1985, 346p.
- MONTESQUIEU. **Del Espiritu de las Leyes**. México. Editorial Porrúa (Colección "Sepan Cuantos..." num. 191). Versión castellana de Nicolás Estévez. 1987, 452p.
- ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS. **Carta de la OEA**. (Suscrita en la novena Conferencia Interamericana, Bogotá Marzo 30 - Mayo 2 1948). Washington D.C. Unión Panamericana, 1948, 91p.
- PALAFOX Y MENDOZA Juan de. **Ideas Políticas**. México. Ediciones de la Universidad Nacional Autónoma. Biblioteca del Estudiante Universitario; num. 64; 1946, 179p.
- PIJOAN José. **Historia Universal**. Barcelona. Salvat editores S.A.: Tomo 2, 1980. pp:24-29.
- **RECOPIACION DE LAS LEYES DE LOS REYNOS DE LAS INDIAS**. Madrid. Cultura Hispánica. Volúmen 2. 1973; 660p.
- RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ Jesús. **Estudios sobre Derechos Humanos. Aspectos Nacionales e Internacionales**. México. CNDH (Colección Manuales: 90/2) 1990, 228p.
- ROUSSEAU Jean Jacques. " Del Contrato Social o Principios del Derecho Político". **Del Contrato Social; Discurso sobre las Ciencias y las Artes; Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los**

hombres. (Prólogo y traducción: Mauro Armíño). Madrid. Alianza Editorial; 1989, 343p.

- SABINE George. **Historia de la Teoría Política.** México. Fondo de Cultura Económica. 1984, 677p.
- TENA RAMIREZ Felipe. **Leyes fundamentales de México 1808-1987.** México. Editorial Porrúa. Decimocuarta edición; 1987, 1053p.
- TERRAZAS Carlos R. **Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México.** México. Editorial Porrúa; 1991, 169p.
- TOCQUEVILLE Alexis de. **El antiguo régimen y la revolución.** Madrid. Editorial Alianza; Tomo 1, 1982, 268p.
- TOUCHARD Jean. **Historia de las ideas políticas.** Madrid. Editorial tecnos, 1981, 658p.
- ZORITA Alonso de. **Breve y sumaria relación de los Señores de la Nueva España.** México. Ediciones de la Universidad Nacional Autónoma. Biblioteca del Estudiante Universitario. Num. 32; 1942, 210p.

LEGISLACION;

- CAMARA DE DIPUTADOS. **Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.** México. Palacio Legislativo. Noviembre de 1988, 79p.

- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. **Comisión Nacional de Derechos Humanos: Reglamento interno.** Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Tomo CDLXX, num.9. México. D.F. Jueves 12 de Noviembre de 1992.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. **Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.** Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Tomo CDLXV, num.21. México, D.F. Lunes 29 de Junio de 1992.
- MEXICO. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Editorial Porrúa. 95a edición; Junio de 1992, 126p.
- MEXICO. " Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios". Publicado en **Gaceta UNAM.** Volúmen y número del 3 de Junio de 1985.
- MEXICO. **Ley Federal de Protección al Consumidor.** Editorial Porrúa. 18a edición, 1992, 246p.
- MEXICO. **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** Editorial Porrúa, 22a edición; 1990, 924p.
- MEXICO. **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.** Publicado en Diario Oficial del 18 de Julio de 1989, y Fes de erratas de 13 y 27 de Octubre de 1989. 49p.

HEMEROGRAFIA;

- CEPEDA Neri A. " Un Ombudsman fiscal para los contribuyentes". en **La Jornada**. (México, D.F., Martes 14 de Abril de 1992). p.5.

- **INTERCAMBIO ACADEMICO**. "El Ombudsman de Suecia una Institución Ejemplar". Publicación Trimestral, editada por la Dirección General de Intercambio Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México. Volúmen 4; núm.12, Enero- Marzo de 1986. pp:31-36.

- SALINAS DE GORTARI Carlos. "4o Informe de Gobierno". en **La Jornada**. (México, D.F., Lunes 2 de Noviembre de 1992).

- **SEMANARIO POLITICO**. "Discurso de toma de posesión (1 de Diciembre de 1988). Publicación semanal, núm.126; México, D.F., Martes 13 de Diciembre de 1988.