

976  
2 es.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"NATURALEZA JURIDICA DE LA COMISION  
NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS"

**T E S I S**

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

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1993





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.

## I N D I C E

### NATURALEZA JURIDICA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

PRESENTACION.....	1
-------------------	---

#### CAPITULO PRIMERO

##### EL OMBUDSMAN

1.1	CONCEPTO.....	6
1.2	CARACTERISTICAS.....	10
1.3	ESTRUCTURA DE LA INSTITUCION.....	17
1.4	NOMBRAMIENTO DE LA PERSONA.....	19
1.5	COMPETENCIA.....	21
1.6	PROCEDIMIENTO ANTE ESTA INSTITUCION.....	24
1.7	RESOLUCIONES DEL OMBUDSMAN.....	29
1.8	INFORMES DEL OMBUDSMAN.....	31

#### CAPITULO SEGUNDO

##### ORIGEN DEL OMBUDSMAN Y EXTENSION A OTROS PAISES

2.1	ORIGEN.....	35
2.2	EXTENSION A OTROS PAISES.....	38
2.2.1	SUECIA.....	38

2.2.2	FINLANDIA.....	42
2.2.3	DINAMARCA.....	45
2.2.4	NORUEGA.....	48
2.2.5	NUEVA ZELANDIA.....	48
2.2.6	AUSTRALIA.....	50
2.2.7	GRAN BRETAÑA.....	51
2.2.8	FRANCIA.....	55
2.2.9	ESPAÑA.....	57
2.2.10	CANADA.....	59
2.2.11	ESTADOS UNIDOS.....	61
2.3	AMBITO LATINOAMERICANO.....	63
2.3.1	PERU.....	64
2.3.2	ARGENTINA.....	65
2.3.3	COSTA RICA.....	67
2.3.4	PUERTO RICO.....	68
2.3.5	URUGUAY.....	70

### CAPITULO TERCERO

#### ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

3.1	CONCEPTO.....	72
3.2	CARACTERISTICAS.....	74
3.3	ESTRUCTURA DE LA COMISION NACIONAL.....	79
3.3.1	NOMBRAMIENTO Y FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA COMISION NACIONAL.....	79
3.3.2	NOMBRAMIENTO Y FACULTADES DEL CONSEJO.....	83
3.3.3	NOMBRAMIENTO Y FACULTADES DE LOS VISITADORES GENERALES.....	84
3.3.4	NOMBRAMIENTO Y FACULTADES DEL SECRETARIO EJECUTIVO.....	85
3.4	COMPETENCIA.....	86
3.5	PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISION NACIONAL.....	92
3.5.1	PRESENTACION DE LA QUEJA.....	93
3.5.2	TRAMITE DE LA QUEJA.....	95
3.5.3	FACULTAD INVESTIGADORA.....	97
3.5.4	RESOLUCIONES DE LA COMISION NACIONAL.....	100
3.5.5	RECURSOS DE INCONFORMIDAD ANTE LA COMISION NACIONAL.....	103
3.5.6	INFORMES DE LA COMISION NACIONAL.....	106

## CAPITULO CUARTO

### NATURALEZA JURIDICA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

4.1	ANTECEDENTES EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO.....	109
4.1.1	EL PROCURADOR DE LOS POBRES DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI.....	111
4.1.2	EL PROCURADOR DE PROTECCION CIUDADANA EN- EL ESTADO DE AGUASCALIENTES.....	114
4.1.3	LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS COMO ORGANO DESCONCENTRADO DEL GOBIERNO FEDERAL.....	118
4.2	CONCEPTO DE DERECHOS HUMANOS.....	122
4.3	CONCEPTO DE GARANTIAS INDIVIDUALES.....	130
4.4	CONCEPTO DE GARANTIAS SOCIALES.....	133
4.5	CONCEPTO DE DERECHOS DEL HOMBRE.....	136
4.6	LA ADICION DEL APARTADO B) AL ARTICULO 102 DE LA CONSTITUCION QUE ELEVO A RANGO CONSTITUCIONAL A LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.....	140
4.7	LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS COMO ORGANO DE CONTROL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA....	145
	CONCLUSIONES.....	152
	BIBLIOGRAFIA.....	156

## P R E S E N T A C I O N

Vivimos en un régimen de derecho donde la autoridad sólo puede hacer aquello que expresamente le faculta la ley, y el gobernado puede hacer todo aquello que no este prohibido por la ley.

Esta idea o principio expresado, nos lleva a reflexionar acerca de la obligación que tiene la autoridad estatal de limitar su acción como tal al margen de la facultad que expresamente le da la norma jurídica, y no rebasar ésta, o ir más haya de la misma, afectando así la esfera jurídica de protección de los gobernados, ya que el imperio de acción que tiene el estado (Gobierno), como autoridad lo es el gobernado o la sociedad en general, es decir, el actuar del gobernante tiene un limite de acción y éste se encuentra cuando vulnera aquellas garantías mínimas que tiene el gobernado dentro de un conglomerado social, y que internacionalmente se le han llamado derechos humanos.

El hombre al convivir en sociedad con los demás hombres, tiene un desarrollo, pero éste desarrollo debe ser armónico, y para que esta convivencia sea así, es necesario que el Estado cree ciertas normas de conducta que coadyuben a mantener la paz social; Pero el estado, no sólo

esta obligado a proponer normas, sino también a procurar que estas sean respetadas por la sociedad y muy especialmente por los órganos administrativos del mismo; Sin embargo, la intervención creciente de la administración pública en la órbita del particular se ha vuelto una característica del Estado contemporáneo de la cual no ha escapado México, por lo que ha sido necesario la creación de órganos de control no solamente para la protección de los derechos humanos, sino también para que dentro de un orden jurídico constitucional, los preceptos constitucionales sean protegidos y se impida la violación de los mismos.

La administración pública, en múltiples ocasiones ha invadido en su actuar la esfera jurídica de los gobernados, y los órganos de control constitucional existentes han sido insuficientes para impedir la invasión de esa esfera y por ende la violación de derechos humanos y preceptos constitucionales, siendo esta inauficiencia, fuente constante de desigualdades que se ha traducido en una desconfianza creciente hacia las instituciones jurídicas y políticas del sistema mexicano.

Esta invasión de la esfera jurídica de los individuos, que se lleva a cabo por parte de la autoridad, al violar las normas jurídicas, ya sea mediante su no aplicación o mala interpretación al aplicarlas a su

antojo, dándoles el sentido que mejor le convenga a esta, en uso de su poder, y que no es otra cosa que la violación de las Garantías Individuales y Sociales comunmente llamados derechos humanos, ha llevado a la necesidad de creación de órganos complementarios de control tales como: La Comisión Nacional de Derechos Humanos, basada en la idea del Ombudsman.

Esta figura llamada Ombudsman, como veremos su origen se remonta al siglo XVI, creada en el derecho constitucional sueco, y a quien se le ha denominado "El Defensor del Ciudadano", y que ha sido adoptada por muchos países sufriendo ciertas modificaciones pero no de carácter esencial, y sólo han sido con el objeto de poder adaptarla a las necesidades, tradiciones nacionales y sistemas jurídicos en que ha sido introducida, conservando su principal y elemental característica, que es el control de la administración pública, protección y tutela de los derechos humanos.

La materia del presente trabajo es precisamente estudiar, la naturaleza de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de donde surge , porque y cual es su objetivo y fin de esta Institución, y si es un órgano más de control constitucional que, defiende y protege a los ciudadanos, cuando existe o se ha dado la violación de una

norma jurídica que afecta los derechos del hombre, que en nuestro sistema constitucional se encuentran en el capítulo llamado Garantías Individuales y Sociales, pero para entender esta figura y su competencia como defensora de los derechos del hombre es necesario, estudiar la norma de donde emana, es decir, de la Constitución, así como la Institución de la cual, al parecer ha tomado sus principales características como lo es el Ombudsman, y si esta Institución a servido de base al legislador para crear a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como la forma en la cual se encuentra estructurada, ya que al conocer estos aspectos será más factible entender la esencia o naturaleza, de los órganos de protección de los Derechos del Hombre.

Como he señalado el denominado Ombudsman es una creación del Estado Sueco, y ha tenido una gran trascendencia en la organización jurídica mundial, a tal grado, que en varias legislaciones de muchos países, existen figuras similares; en México se instituyó, dando origen a la actual Comisión Nacional de Derechos Humanos, elevada a rango constitucional, como un Ombudsman ejecutivo, y creándose a su vez organismos similares en cada uno de las entidades federativas como lo veremos en el capítulo correspondiente al hacer un estudio de esta figura.

Es objetivo del presente trabajo determinar cual es la causa por la que nace la Comisión Nacional de Derechos Humanos, desde el punto de vista de su objeto y fin último, su estructura, sus características, su función social o no, y si es un órgano de control de la administración pública, temas que abordaremos a lo largo del presente trabajo, y que nos determinaran en forma específica cual es la naturaleza jurídica de esta Institución.

## CAPITULO PRIMERO

### EL OMBUDSMAN

#### 1.1.- CONCEPTO

La palabra Ombudsman, significa mediador en asuntos de interés público, pero también se le ha dado el significado de representante, delegado, mandatario o procurador; "Ombud" se refiere a una persona que actúa como vocero o representante de otra. (1)

Este vocablo ha alcanzado en relación a la Institución que se a hecho ya universal, una conceptualización determinada y precisa, con características muy especiales y que pueden variar debido a las diferentes modalidades que ha asumido en los diversos ordenamientos jurídicos que la han adoptado. Así podemos decir que el Ombudsman, "Es uno o varios funcionarios, designados por el Órgano parlamentario, por el ejecutivo o por ambos, que con el auxilio de personal técnico, poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados realizadas por las autoridades administrativas, no sólo por infracciones legales sino también por injusticia irracionalidad o retraso manifiesto en la resolución, y

---

(1) Donald C. Rowat. El Ombudsman. El Defensor del Ciudadano. F.C.E. pág. 7.

que puede proponer sin efectos obligatorios soluciones que estimen más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones".(2)

Por otra parte la Enciclopedia Británica define al Ombudsman como un "Comisionado parlamentario, cuya facultad es la de investigar las quejas de los ciudadanos contra el abuso de la burocracia". (3)

De las anteriores definiciones, podemos decir que la más completa es la citada por el diccionario jurídico Mexicano, ya que describe las principales características de la Institución, lo que no hace la Enciclopedia Británica, tales como la designación de la persona o personas, su función principal de recibir quejas e investigarlas para la defensa de los derechos fundamentales, su carácter no obligatorio ni coercitivo de sus resoluciones, sino con un sentido conciliatorio que pueda evitar violaciones o en su caso corregir estas.

Ahora bien no podemos dejar de mencionar que la palabra Ombudsman, es de origen sueco y cuya fuente primordial fué la ley sobre la forma de gobierno de 1809, surgiendo esta Institución en la ley constitucional del 6 de junio del mismo año, así el artículo 96 del Regerisform,

---

(2) Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM 1989 T.VI Pág 2268.  
(3) "Ombudsman Enciclopedia Británica. micropedia, 1973 1974. Chicago, pág. 530.

que vino a formar parte de la Constitución Sueca establece:

"...El parlamento debe en cada sesión ordinaria designar un jurisperito de probada ciencia y de especial integridad en calidad de mandatario (JUSTITIE OMBUDSMAN) del parlamento, encargado, según las instrucciones que éste le dará, de controlar la observancia de las leyes por los tribunales competentes, según las leyes ha aquellas que en el cumplimiento de sus funciones hayan cometido ilegalidades o negligencias con parcialidad, a favor o cualquier otro motivo. Estará sujeto en todo caso a las mismas responsabilidades y tendrá los mismos deberes que el código de procedimientos prescribe para los acusadores públicos"... (4)

Así podemos decir también que el Ombudsman es una palabra sueca que denota a una persona de probada ciencia y especial integridad, designada por el parlamento sueco, con la finalidad de investigar las quejas de los ciudadanos contra de los abusos burocráticos.

El tratadista Ricardo Pellón, ha definido al Ombudsman como " Un Organismo cuya misión consiste en defender la legalidad y los derechos de los particulares frente a las transgresiones de la Administración Pública, investigando y poniendo de relieve sus errores, negligencia y dolo" (5)

El profesor Donald C. Rowat señala como rasgos fundamentales de la Institución los siguientes: El Ombudsman es un funcionario independiente y no influido por-

---

(4) Constitución de Suecia "Información sobre Suecia". Suenka Institute, Suecia 1983

(5) Ricardo Pellón "La Metamorfosis del Ombudsman " documentacion administrativa. sep-oct 1974 Madrid No.16 Pág9

los partidos políticos, representante de la legislatura, por lo general establecido en la Constitución, que vigila la administración. Que se ocupa de quejas específicas del público contra las injusticias y los errores administrativos y tiene el poder de investigar, criticar y dar a la publicidad las acciones administrativas, pero no el de revocarlas.(6)

Podemos citar varias definiciones y conceptos, vertidos por muchos tratadistas respecto de nuestra Institución en estudio pero todas coinciden, en que el Ombusman es un funcionario o funcionarios, autónomo e imparcial, designado por el parlamento o el ejecutivo e incluso por ambos, y que por ende en representación de estos protege los intereses y derechos legítimos de los gobernados, mediante procedimientos rápidos y sencillos, con facultades investigadoras y de inspección, frente a la conducta de la autoridad para con los particulares, estando facultado para criticar y sugerir modificaciones a los actos de esta, e incluso a las leyes que las rigen, sin alterar ni anular los actos emitidos por los gobernantes, sino ejerciendo una autoridad moral, y siendo a través de sus

---

(6)Donald C.Rowat. Op. Ult. Cit. N.1 pag. 39

publicaciones, respecto de sus opiniones y de los informes que rinde al parlamento o al ejecutivo, los medios por los cuales surge dicha autoridad moral, y es sólo en algunos ordenamientos donde el Ombudsman tiene una facultad acusatoria, para poder proceder en contra de los funcionarios públicos que hayan incurrido en responsabilidad.

#### **1.2.- CARACTERISTICAS:**

Como hemos citado las diversas conceptualizaciones emitidas por los tratadistas en relación al ombudsman han coincidido en sus características esenciales que tiene esta Institución, y por ende en la mayoría de los ordenamientos jurídicos que la han adoptado.

El ombudsman es un instrumento de control de la administración pública al servicio del gobernado, y cuya finalidad principal se ha convertido en un defensor de los derechos fundamentales del hombre, y de dar nuevos lineamientos para la mejor protección de esos derechos.

Muchos países con ordenamientos estatales democráticos han adoptado esta figura originada en suecia, a principios del siglo pasado, con algunas variantes al ser aplicadas en lo referente a su organización, funciones y órgano de donde emana, esto debido a las necesidades y

tradiciones de cada país, pero sus características esenciales han sido conservadas en casi todos los ordenamientos. Su actividad siempre se encuadra dentro del principio de división de poderes, e independiente y ajeno a cualquier partido político, goza de autonomía en cuanto a sus acciones y resoluciones que emite de las quejas presentadas a él, por los gobernados.

En la mayoría de los países la persona o personas que son designados para llevar a cabo la función de Ombudsman, son por lo regular, jurisconsultos de probada ciencia y especial integridad, son apolíticos, con un amplio sentido de moralidad, y generalmente es designado por el parlamento o poder legislativo, por lo que algunos tratadistas han considerado al Ombudsman como un representante, mandatario o delegado del parlamento, ya que es este el que lo elige, pero tal carácter sólo lo posee de manera general, ya que esta imposibilitado para intervenir entre particulares, razón que lo hace totalmente independiente de cualquier otra autoridad burocrática sin embargo, esta aparente independencia en relación al órgano que la elige es relativa, ya que la independencia del ombudsman radica en que el decide por sí mismo los problemas o asuntos que va a investigar, las acciones que llevará a cabo, y las resoluciones que emitirá, es decir en su actuar

general no es influenciado por ningún órgano ni por el que le dio origen.

Otra característica de esta Institución además de su independencia, es su autonomía para dictar sus lineamientos que para los efectos de sus atribuciones, establezca el parlamento o la ley que la regule, por lo que será él y sólo él quien dicte las normas hacia el interior de su oficina, y así proporcionar una mejor atención de los asuntos y una mayor celeridad en las investigaciones y resoluciones que emita. Asimismo es autónomo a cualquier órgano de gobierno y no tiene ninguna vinculación con los partidos políticos.

Como se ha expresado, el Ombudsman a tenido cambios conforme ha sido incorporado a varios países, pero el más sobresaliente es el que radica en la integración del órgano, que en un inicio fué unipersonal y que actualmente, debido al aumento de la administración pública y de la población creciente de las sociedades, suele ser colegiado, en algunos ordenamientos jurídicos, o ha cargo de órganos más complejos que se le han llamado comisiones. Asimismo la designación de los titulares o titular a variado ya que en ocasiones es nombrado por el poder ejecutivo y no como originalmente era, por el parlamento, o poder legislativo. También la competencia de esta Institución se ha reducido,

limitándose a ejercer funciones de control de la administración pública, y sólo en algunos países como Suecia y Finlandia, el ombudsman es competente para ejercer control respecto de los tribunales.

En cuanto al acceso que las personas tienen para acudir al Ombudsman y presentar sus quejas, por lo general es en forma directa, es decir, el afectado por alguna autoridad, puede acudir al organismo en forma personal a exponer su queja, sin necesidad de algún intermediario, y sólo es en dos países donde ocurre lo contrario, en Gran Bretaña y Francia en donde el acceso es en forma indirecta, necesitando de un intermediario para solicitar la intervención del ombudsman y exponer una queja en contra de alguna autoridad, países que analizaremos en el capítulo respectivo.

Todos los Ombudsman de los países que lo han adoptado tienen la facultad de investigación, la cual consiste en que el ombudsman en una posición de investigador de los hechos de alguna queja, puede solicitar informes, y documentos a cualquier autoridad, para así allegarse elementos y tener un conocimiento más amplio del asunto a resolver, y sólo en países como Suecia tienen la facultad de poder llevar a cabo audiencias o interrogatorios. Estas investigaciones que lleva a cabo el

Ombudsman tienen como objeto, que conozca la verdad de los hechos y pueda emitir una resolución acorde a la justicia y a la razón. Cabe mencionar por último que sólo en algunos países esta facultad se encuentra limitada en relación con ciertos órganos, pero debido al carácter eminentemente social y protector de los derechos fundamentales que tiene a cargo esta Institución, por lo regular no hay negativa en auxiliar y proporcionar los informes así como los documentos requeridos por el Ombudsman.

Los amplios poderes de investigación con que cuenta el Ombudsman, contrastan notablemente con lo reducido de las facultades en cuanto a sus resoluciones, las cuales toman la forma de una recomendación, sugerencia u opinión, sin estar investidas de un poder coersitivo e imperativo, ya que no tienen efectos vinculatorios con las autoridades, sin embargo esta facultad varía en cada ordenamiento jurídico, ya que en algunos países se contempla la posibilidad de formular amonestaciones o para el caso de no cumplir con los requerimientos en el proceso de investigación de la queja, el Ombudsman puede hacer uso de medidas de apremio y sólo en los países escandinavos se tiene la posibilidad de perseguir o acusar ante la autoridad correspondiente, fungiendo como autoridad ministerial. Pero en la mayoría de los países la fuerza de la Institución se

atribuye a la posibilidad de publicar sus resoluciones, utilizando los medios de información, así como los informes que por lo regular deben rendir al órgano que les da origen, esta fuerza surge por el temor que tienen los funcionarios públicos, que sus nombres y sus errores se den a conocer a los diversos funcionarios que integran el gobierno, y a la opinión pública en general, dándose así un temor reverencial en relación a la Institución por parte de los funcionarios que integran la administración pública gubernamental.

Las características esenciales anteriormente citadas, del Ombudsman, figura esta que se ha hecho casi universal, por su dinámismo y adaptabilidad a cualquier régimen jurídico establecido, son su independencia, autonomía, facultad investigadora y la característica especial de sus resoluciones.

INDEPENDENCIA.- Ya que como hemos citado el Ombudsman tiene plena facultad para acutar discrecionalmente en cuanto a las acciones y resoluciones que tomará respecto de las quejas que le sean presentadas por los gobernados en contra de alguna autoridad, y que a su juicio hayan sido procedentes y justificadas.

AUTONOMIA.- Porque el Ombudsman puede emitir las normas y lineamientos hacia el interior de su

organización, nombrar a las personas que lo auxiliarán en sus funciones, además de que nunca recibirá ordenes de ninguna clase por parte de algún órgano de gobierno, ni nadie variará sus decisiones.

RESOLUCIONES.- Las resoluciones que emite el ombudsman revisten un carácter especial, ya que carecen de coersitividad e imperio, y las autoridades a las que va dirigida la recomendación, opinión o crítica no estan obligadas a cumplir con la resolución emitida, pero el Ombudsman se contituye como un órgano de buena fé con una autoridad moral que emana de su respetabilidad de la persona que ocupa el cargo, así como de la publicidad que hace de sus resoluciones y del informe que debe rendir.

También es posible que el Ombudsman emita recomendaciones en las que proponga la adopción de medidas que consideré pertinentes para la solución de un conflicto (7), asimismo puede girar instrucciones a los funcionarios para que se llegue a proponer la derogación de disposiciones legislativas, convirtiéndose en un termometro social que durante su actuación pueda detectar el sentir de la sociedad, respecto de las leyes vigentes, y si mediante ese sentir

---

(7) Gil Robles y Gil Delgado Alvaro. "Finlandia en : El Control parlamentario de la administración el ombudsman. Instituto de estudios administrativos 1977 Madrid pág. 45

llegaré al conocimiento de que alguna ley vigente es obsoleta, puede proponer su derogación y la creación de una nueva ley.

FACULTAD INVESTIGADORA.- Que como hemos dicho es aquella con la que cuenta el Ombudsman para allegarse elementos tales como informes y documentos para tener un conocimiento más amplio de los hechos y poder emitir sus resoluciones, gozando para tal efecto de alguna medida de apremio, que se aplicará al funcionario público que se negare a proporcionar lo solicitado, siendo aquí la única medida coersitiva con que cuenta esta Institución en algunos ordenamientos jurídicos.

### 1.3.- ESTRUCTURA DE LA INSTITUCION.-

El Ombudsman ha demostrado ser adaptable a los diversos ordenamientos jurídicos de la gran variedad de Estados que lo han adoptado, sufriendo esta Institución en estos transplantes, diversas transformaciones, las cuales como ya hemos citado no han afectado sus características esenciales pero sí su estructura, como lo veremos al analizar algunos países a los cuales se ha extendido esta figura, y siendo en algunos su estructura compleja y en otros más sencilla, ya sea en forma unipersonal, colegiada o por una comisión, por lo que en este apartado me referiré a la estructura

tradicional de esta institución que emana en Suecia.

El primer Ombudsman y más conocido es el que es designado por el parlamento sueco llamado, justitie ombudsman (JO) cuyo origen se remonta a 1809, y que se instituyó en un principio para darle al parlamento medios de verificar la observancia de las leyes y ordenanzas por parte de los jueces, funcionarios públicos y oficiales del ejército.

Cuando comenzó a crecer excesivamente la carga de trabajo del JO, el parlamento aprobó por voto, la creación de otra dependencia encargada exclusivamente de los asuntos militares. El nuevo comisionado, el Ombudsman militar, fué designado en 1915. Tal división de funciones duró hasta 1968, cuando se volvieron a fusionar las dos dependencias y fueron designados tres funcionarios de igual categoría, con el título JO. Y en 1976, se modificó una vez más la organización contando en la actualidad con cuatro JO, uno de los cuales es el jefe administrativo que responde del funcionamiento de la dependencia y determina la orientación básica de sus actividades (8).

El personal de la oficina se encuentra integrado por juristas quienes son los encargados de estar

---

(8) Revista de Intercambio Académico. Vol. 4 N.12 enero-marzo 1986, Una Institución Ejemplar.

en contacto con el público, y el personal secretarial suficiente para la rápida tramitación de los asuntos, esto en razón de que el Ombudsman tiene la facultad de organizar su oficina, para proporcionar un mejor servicio al público.

Así la organización de la oficina esta integrada en cuatro áreas o cuatro Ombudsman una de ellos dedicado a los problemas de acceso por parte del público a documentos oficiales , el segundo encargado de la supervisión de aspectos de seguridad social e impuestos, el tercero se ocupa de asuntos relacionados con policia, prisiones y tribunales, y el cuarto ombudsman se ocupa de asuntos relativos a la milicia y de casos de la administración civil no controlados por los demás Ombudsmen. Uno de estos será elegido por el parlamento como jefe administrativo, mismo que estará facultado para organizar la oficina y nombrar al personal que la integré.

#### 1.4.- NOMBRAMIENTO DE LA PERSONA:

La persona que desempeñará el cargo de Ombudsman originalmente debía contar con preparación jurídica, actualmente en varios ordenamientos jurídicos ya no se requiere tener un grado en derecho, dándose acceso a personas de otras profesiones, sin embargo, todas las oficinas de ombudsman existentes cuentan con un número

considerable de abogados a su servicio.

Los partidos políticos que integran el parlamento sueco siempre tratan de ponerse de acuerdo en cuanto a la selección de un Ombudsman, y siempre ha sido elegido entre los jueces de los tribunales.(9)

Cabe mencionar que en casi todos los sistemas de un modo u otro .el parlamento, interviene en el nombramiento del Ombudsman, éste rasgo característico en la mayoría de ellos, permite asegurarle cierta independencia del poder ejecutivo (10), ya que en algunos países nuestra Institución es nombrada por este último poder.

El parlamento sueco no nombra directamente al Ombudsman, sino que forma una comisión en su seno para tal efecto, cuidando que dicha comisión sea lo más equilibrada posible, de entre los representantes de cada partido, la comisión dentro de los diez días siguientes a su formación, elige a seis miembros que conformarán la "delegación para el Ombudsman Parlamentario", quien preparará todo el proceso electoral, para la elección del titular de la Institución así como de los suplentes, y será el pleno del parlamento quien designe a los cuatro Ombudsmen.

Este proceso del nombramiento del Ombudsman

---

(9) Donald C. Rowat Op. Cit pág 59.

(10) Sonia Venegas Alvarez. Origen y Devenir del Ombudsman UNAM 1988, Instituto de Investigaciones Jurídicas Pág.60.

sueco el cual es hecho por el parlamento también se lleva a cabo por parte de este organismo o su similar en los países como Finlandia, Portugal, España, Israel y Dinamarca, pero en otros ordenamientos el Ombudsman es nombrado por el gobernador o poder ejecutivo, esto ocurre en algunos países como: Australia, Francia, Nueva Zelanda, Uruguay, etc.

#### 1.5 COMPETENCIA:

La función principal del ombudsman es la de supervisar la observancia de la ley y las disposiciones emitidas, dicha observancia y supervisión se hace a los funcionarios públicos siendo este el sujeto materia de acción del ombudsman, según se desprende del art. 96 de la Constitución Sueca que somete a la vigilancia del ombudsman a todos los funcionarios públicos.(11)

Así el área de competencia del ombudsman son las autoridades del gobierno tanto locales como centrales, es decir, compete la vigilancia de los funcionarios del Estado y demás personas sometidas a responsabilidad administrativa.

El Ombudsman es competente para investigar toda clase de quejas en contra de las autoridades militares

---

(11) Texto en Español de la Ley Sueca se encuentra en la obra de Gil Robles y Gil Delgado Op. Cit.7 pág. 246-253.

y oficiales de menor rango, jueces de tribunales, administrativos y judiciales, sin que en sus resoluciones pueda cambiar ni variar las decisiones de un tribunal o de los funcionarios administrativos ya que no es un juez, pero puede hacer uso de su facultad acusadora en el caso de encontrar alguna anormalidad o dolo en la función pública, y puede enjuiciar a jueces y altos funcionarios por incumplimiento a su deber, sin embargo, el Ombudsman Sueco rara vez utiliza esta facultad limitándose únicamente a emitir recomendaciones.

También el Ombudsman tiene la misión de cerciorarse que los tribunales cumplan con la Ley del instrumento de gobierno, es decir queda en su custodia el cumplimiento de la objetividad y la imparcialidad e invulnerabilidad de los derechos fundamentales y libertades de los ciudadanos en los tribunales (12). El Ombudsman tiene competencia para velar por los derechos fundamentales así como las libertades de los ciudadanos.

Los Ombudsman también actúan para suplir las lagunas de las leyes o de la legislación, favorece una aplicación unitaria y oportuna del derecho (13). El artículo 10. de la Ley del Ombudsman Sueco marca un efectivo control

-----  
(12) Sonia Venegas Alvarez Ob. Cit 10 pág. 71.

(13) Artículo Primero de la Ley del Ombudsman Sueco.

de legalidad o correcto funcionamiento de las leyes expedidas por las autoridades legislativas, ya que el ombudsman podrá suplir la deficiencia de la ley al momento de vertir su resolución.

Por otra parte el Ombudsman no tiene competencia ni jurisdicción para supervisar a los miembros del parlamento, al Canciller de Justicia ni a los miembros de la mesa directiva del Banco Central Sueco, Contralor General y Consejos Municipales, pero, si es competente para conocer de asuntos de los miembros del clero, ya que en Suecia son considerados funcionarios del Estado.

En la mayoría de los ordenamientos jurídicos es competencia del Ombudsman todas las oficinas de gobierno, autoridades locales y en general toda persona que sirva a la administración pública a excepción de los expresamente señalados en cada legislación u ordenamiento, como veremos al analizar en el capítulo segundo los varios países que han adoptado esta Institución.

Por ejemplo en Quebec Canada, no es competencia de los Ombudsman los tribunales de justicia, así como los asuntos laborales, y así en cada país donde se ha adoptado esta figura, cada ordenamiento expresará claramente las áreas o campos en los que no puede intervenir, pero en la mayoría de los países su campo de competencia lo es la administración pública.

#### 1.6 PROCEDIMIENTO ANTE ESTA INSTITUCION:

La carencia de formalidades y trámites preclusivos en el procedimiento seguido por el ombudsman, es una de las características fundamentales del procedimiento, pudiendo iniciar éste en forma oficiosa o a petición de parte.

a) DE OFICIO.- El ombudsman puede llevar a cabo visitas sorpresivas de inspección a cualquier dependencia de la administración pública, o en el caso del Ombudsman Sueco o Finlandés a tribunales judiciales y administrativos, comprobando si existe trabajo atrasado y si los asuntos se tramitan con eficiencia y conforme a los términos legales, tomando expedientes al azar y examinándolos en cuanto a su trámite y falló (14).

También el Ombudsman puede tomar como fuente para investigar oficiosamente algún asunto, los casos que puedan surgir, o ver de aquellas publicaciones que se dan a conocer, por los medios de comunicación, tales como: la radio, televisión, periódicos o cualquier publicación de alguna revista (15).

La acción de oficio ejercitada por el Ombudsman es muy importante y es una consecuencia de sus

---

(14) Ricardo Pellón. Op. Ult Cit 5 pág. 53.

(15) Gil Robles y Gil Delgado Ob.Ult Cit 7 pág. 41.

obligaciones de vigilancia, sin que se reciba en particular alguna queja, por lo que si éste considera que algún hecho público viola algún derecho de los ciudadanos, o de algún ciudadano, llevará a cabo una labor investigadora.

b) A PETICION DE PARTE.- Como sus propias palabras lo indican cualquier ciudadano o persona puede solicitar la intervención del Ombudsman para investigar cualquier asunto, donde algún funcionario público haya violado algún derecho en perjuicio de la persona que presenta la queja, y que solicita la intervención de este.

En el caso de Suecia y Finlandia también tiene lugar la reclamación y solicitud de intervención del Ombudsman cuando los derechos de alguna persona han sido afectados por alguna resolución judicial.

Los requisitos para que el ciudadano afectado, solicite la intervención del Ombudsman, son mínimos podríamos decir que no es necesario formalidad alguna, puede presentar su queja en forma escrita o verbal, pero siempre que presente la documentación y datos probatorios que sirvan para demostrar el alcance y veracidad de la queja.

La legitimación procesal, para la presentación de la queja por lo regular no es necesario que se pruebe la existencia de un interés particular y directo

por parte del quejoso. (16). Sólo en algunos países como Nueva Zelanda e Inglaterra, es necesario la existencia de ese interés personal y directo pero en la mayoría de los países se ha seguido en éste aspecto el criterio de la figura clásica del Ombudsman Sueco.

Es importante señalar que al igual que todo derecho la presentación de la queja ante el Ombudsman tiene un término para su admisión, contado a partir de la fecha en que tuvo lugar la violación al derecho fundamental. " Así en Suecia el Ombudsman puede investigar hechos que se efectuaron hasta dos años antes de la presentación de la queja, salvo que se consideré el caso como de interés público (sección veinte de la Ley de Instrucciones del Ombudsman) ".(17). Por otra parte en Finlandia y Francia no existe plazo para tal efecto y en el restante de los países, la mayoría señala el de un año, el cual puede variar dependiendo del interés público del asunto, o por causas justificadas del retraso en la presentación de la queja.

c) TRATAMIENTO DE LA QUEJA.- Comunmente el Ombudsman goza de plena discrecionalidad para decidir los casos que investigará, por lo que al recibir la queja éste la analiza y determina si conoce o no de ella ya porque sea

---

(16) Sonia Venegas Alvarez Ob Ult Cit. 10 pág 77

(17) Sonia Venegas Alvarez Op Ult Cit 10 pág 79.

injustificada o justificada. Si la queja resultará injustificada, la rechazará y ordenará su archivo, pero si existe un recurso pendiente ante la autoridad, turnará ante ella la queja y se constituirá como vigilante del procedimiento. Asimismo si el Ombudsman tuviera alguna duda respecto de la queja, solicita al quejoso mayor información y documentos que tenga al respecto y en caso de ser necesario a la autoridad, y si resulta injustificada la rechaza y lo comunica a la autoridad.

Cuando la queja es justificada se inicia el proceso de investigación, corriéndose traslado a la autoridad de la cual se reclama la violación, para que esta manifiesté ,en relación a los hechos de la queja y también si así es solicitado por el Ombudsman, le remita copia de sus actuaciones y de toda la información que solicite, iniciándose la investigación de la queja. El Ombudsman tiene la facultad de sancionar a la autoridad en base al artículo 10 párrafo primero y segundo de las instrucciones para el Ombudsman Sueco que establecen; "Los Ombudsmen deben adoptar las medidas de investigación necesarias para el examen de las quejas y otros asuntos. Las autoridades y funcionarios deben dar a los ombudsmen la información y asistencia que estos soliciten. Los ombudsmen pueden imponer una sanción hasta de mil coronas en apoyo a sus peticiones de

explicaciones o de información" (18).

La facultad de sancionar, de los Ombudsmen para allegarse información, documentación, o tener acceso a los documentos y archivos oficiales, es de vital importancia para el mejor desempeño de la función de esta Institución, pero sólo en casos muy excepcionales cuando los documentos o información oficial afecten la seguridad nacional en materia militar, la autoridad administrativa puede alogar "secreto administrativo", sin embargo, a solicitud del Ombudsman, podrá ser proporcionada, sólo para su conocimiento, considerando que en sus reportes no citará los documentos relacionados a los asuntos de seguridad, ni revelará su contenido al quejoso.

El Ombudsman tiene facultad para interrogar a cualquier sujeto que se encuentre dentro de su ámbito de competencia cuando lo consideré necesario (19), asimismo puede citar a testigos para poder allegarse pruebas, pero no tiene poder para poder exigir su comparecencia, y sólo en algunas legislaciones como Inglaterra o Nueva Zelanda, la figura del Ombudsman o Comisionado Parlamentario, puede examinar a funcionarios, quejoso o cualquier otra persona bajo juramento.

---

(18) Gil Robles y Gil Delgado Op. Ult Cit. nota 7 pág 44.

(19) Sonia Venegas Alvarez Op Ult Cit Nota 10 pág. 83.

En resumen el Ombudsman puede llevar a cabo su investigación y el estudio del asunto, tomando como base los documentos presentados por el quejoso y los remitidos por la autoridad requerida, así como la investigación que haya efectuado en los archivos oficiales y examen de personas en su caso, y emitirá su resolución, la cual tiene un carácter especial, o en su caso presentará la acusación ante la autoridad correspondiente si existe la comisión de algún delito o la violación de algún derecho por parte del funcionario.

#### 1.7.- RESOLUCIONES DEL OMBUDSMAN:

El Ombudsman tiene facultad para acusar ante la autoridad fiscal, al funcionario que haya actuado ilegalmente, pero, en la actualidad pocas veces hace uso de esa facultad, limitándose a reprimir públicamente a la autoridad o emitir una crítica.

Cabe mencionar que el Ombudsman no tiene facultad para cambiar las decisiones de los tribunales o funcionarios administrativos, ya que no es un juez (20). En efecto ésta Institución a tomado una característica muy especial en cuanto a sus resoluciones, ya que las mismas no tienen fuerza coercitiva, ni imperativa hacia los

---

(20) Donald C. Rowat ob ult cit. nota 1 pag 58

funcionarios o autoridad, en virtud de que se correría el riesgo de crear un poder superior a las autoridades judiciales o ejecutivas, de tal forma que la resolución que deberá emitir el Ombudsman, será en el sentido de una recomendación, en la cual señalara que ha sido procedente la queja y sugerirá las medidas que considere adecuadas para corregir y remediar el error o la injusticia cometida por la autoridad por conducto del funcionario que la represente.

También el Ombudsman, podrá formular críticas mostrando a la autoridad en donde estuviere equivocada, sin tener una facultad vinculatoria con la misma para poder modificar su resolución o sentencia, pero a la vez podrá emitir una amonestación a ésta, censurando el procedimiento incorrecto y la conducta injusta o ilegal en que haya incurrido.

No obstante la no vinculación entre el Ombudsman y las autoridades y por ende la falta de coercitividad y de imperio de sus resoluciones, esta Institución al emitir su recomendación puede actuar como persecutor de delitos formulando una denuncia de los errores cometidos por funcionarios o jueces. Así el Ombudsman ha sido investido por la ley de Instrucciones del Ombudsman y por la Constitución Sueca, con facultades para; acusar penalmente ante los tribunales respectivos al funcionario

responsable; enviar una amonestación al funcionario responsable sin formular una acusación penal; emitir una recomendación o sugerencia al funcionario responsable sin que revista un carácter sancionatorio; sugerir al gobierno una reforma a la norma jurídica que rija el caso que se resuelve (21).

La facultad acusatoria sólo se presenta en algunas legislaciones como Suecia, Inglaterra y Nueva Zelanda, pero en la actualidad sólo en casos de extrema gravedad, hace uso de esa facultad por considerar que una buena medida para hacer más eficaz a la administración pública, es la de instrumentar medidas o procedimientos disciplinarios en contra de los funcionarios. Sin embargo, es de hacer notar que esta facultad es limitada y sólo en Suecia se encuentra incierta en su legislación.

#### 1.8.- INFORMES DEL OMBUDSMAN:

Es de vital importancia el informe que el Ombudsman rinde al parlamento en forma anual, así como la publicidad de sus actuaciones, ya que forman parte de la eficacia de la labor de esta Institución.

El informe anual no sólo es del conocimiento del parlamento de los tribunales y dependencias oficiales,

---

(21) Gil Robles y Gil Delgado Op. Ult. Cit nota 7 pág 45

sino que se hace del conocimiento de la sociedad por conducto de los medios de comunicación, como Prensa, Radio y Televisión, los cuales acuden a la oficina del Ombudsman, que no guarda secretos para ellos.

La sección veinte de la Ley de Instrucciones para el Ombudsman Parlamentario establece que; "al mismo tiempo que el informe anual sea presentado al parlamento, deberán presentarse al comité constitucional los registros de actuaciones las minutas y los expedientes de los documentos relacionados por el período cubierto por el informe".

En efecto el ombudsman debe presentar un informe anual al parlamento debidamente detallado, de sus actuaciones, lo que no le resta independencia a esta Institución ya que este informe tiene el objeto de mostrar al parlamento los datos precisos de los resultados obtenidos en el período del año que se informa, mencionando en forma específica el número de investigaciones realizadas, el número de quejas presentadas y las recomendaciones y amonestaciones emitidas y las acusaciones que se hayan presentado así como las sugerencias de modificaciones a las leyes.

En dicho informe deberá de mencionar él o los funcionarios investigados, convirtiendo así al Ombudsman en

un medio de control ya que en este informe se reflejará en su conjunto la actuación pública, siendo un termómetro que medirá si la administración pública esta funcionando mejor o no, señalando los funcionarios que han actuado mal, en forma irresponsable, negligente o ilícita.

Este informe debe ir apoyado por todas las actuaciones realizadas por el Ombudsman, mismas que serán entregadas a la Comisión Constitucional para su análisis.

Como hemos mencionado los medios de comunicación tienen un amplio acceso de los documentos e informes que el Ombudsman rinde al parlamento, e incluso el ombudsman puede informar a los medios de comunicación de algún o algunos casos que así se los soliciten, dándose con esto una apertura publicitaria sin límites para el pueblo, además ningún Ombudsman podría desempeñar sus funciones eficazmente sin contar con la confianza del pueblo y a fin de obtener esa confianza debe ejercitar su actividad abiertamente, y no ocultar sus decisiones al escrutinio del pueblo.(22).

La Institución de Ombudsman ha alcanzado un gran éxito en Suecia, como medio tutelador de los derechos del gobernado frente a los gobernantes, y su extensión a

---

(22) Donald C. Rowat Op. Ult. Cit Nota 1 pág 88

otros ordenamientos legales ha sido muy extensa, ya que es una figura adaptable a cualquier orden jurídico social, pues su fin que persigue es un fin universal, aceptado por la mayoría de los países del mundo, como lo es, la defensa de los derechos fundamentales frente a la autoridad estatal; sirve el presente capítulo para tener una visión más clara de lo que es esta Institución, y poder marcar su desarrollo en otros países tema que trataremos en el siguiente capítulo.

## CAPITULO SEGUNDO

### ORIGEN DEL OMBUDSMAN Y EXTENSION A OTROS PAISES

#### 2.1.- ORIGEN:

Los orígenes de la Institución del Ombudsman así como su denominación, proviene del Derecho Constitucional Sueco, cuya fuente primordial fué la ley sobre la forma de gobierno de 1809, surgiendo esta Institución en la ley Constitucional del 6 de junio del mismo año.

Como hemos citado en el capítulo anterior el Ombudsman es un Funcionario del Parlamento que investiga las quejas presentadas por los ciudadanos, cuando consideran que han sido injustamente tratados por alguna dependencia gubernamental y que en el caso de encontrarla justificada, le dan una posible solución; sus principales atribuciones son las de investigar y hacer recomendaciones.

En la mencionada Constitución Sueca de 1809, dejó subsistente la Institución del Canciller de Justicia, considerada como un antecedente del Ombudsman y el cual se remonta al siglo XVI en que fué creado por la Corona como representante del Rey, llamado "Preboste de la Corona" teniendo la facultad de vigilar a los funcionarios

administrativos, centrandose su actividad en una labor de inspección o fiscalización del funcionamiento de la administración de justicia, sobre todo para informar al Rey sobre la marcha de los asuntos judiciales y de la justicia que en su nombre se impartía.

Posteriormente en el período que abarca los años de 1766 a 1772, el Parlamento que había surgido en el año de 1720, anterior al transformarse la forma de gobierno monárquico a una Organización mixta, el Parlamento gana más poder de decisión hacia las cuestiones administrativas, llegando al punto de hacer suya la facultad para designar al Canciller de Justicia, sin embargo, las divisiones que prevalecían en el Parlamento, que llegaron a formar diversos partidos en su seno, disputándose el poder, dio como consecuencia que surgiera una inestabilidad política, y que el Rey Gustavo III en ese entonces en el trono, emitiera nuevas reformas constitucionales tendientes a recuperar el poder que antes detentaba la figura del Rey.

A mediados del siglo XVIII, se modificó la posición del Canciller de Justicia, el cual ya no sería designado por el parlamento, y volvió a ser un Funcionario de confianza del Rey y del Consejo, adquiriendo, posteriormente, la posición de Ministro de Justicia.

En 1806 el Parlamento vuelve a recobrar sus poderes y se promulga la nueva Constitución del 6 de junio de 1809, en la que como hemos dicho se Institucionalizó, por primera vez la figura del Justitie-Ombudsman, el cual es nombrado por el parlamento, para supervisar el funcionamiento de la administración, y defender los derechos públicos subjetivos e intereses públicos de la ciudadanía.

La diferencia existente entre el Canciller de Justicia, que también esta contemplado en la Constitución Sueca, en relación con el Justitie-Ombudsman, radica en que el primero es un Funcionario al servicio del Rey, quien lo designa, con las funciones de controlar el Estado desde el punto de vista legal y actuando principalmente como asesor legal del gobierno y representante jurídico de la Corona, y el Justitie-Ombudsman el cual es nombrado por el Parlamento y es enteramente independiente del gobierno y protege a los ciudadanos eficazmente contra actos negativos de la administración pública (1).

El Ombudsman surge como un medio para enfrentar el problema de una mejor protección para los ciudadanos, cuando estos son afectados en sus derechos por la negligencia y errores de los funcionarios públicos.

---

(1) Rudholm Sten "Los Guardianes de la Ley en Suecia" en la obra de Rowat. El Ombudsman op cit 49-55.

Hasta aquí hemos tratado de exponer los orígenes de la Institución en estudio, su desarrollo posterior hasta nuestros días lo examinaremos en el apartado relativo al país de Suecia.

## **2.2.- EXTENSION A OTROS PAISES:**

Como hemos señalado la versatilidad y dinamismo que ofrece las características de la Institución del Ombudsman ha dado motivos para que sea adoptada en otros ordenamientos jurídicos, sin importar el régimen de gobierno que tengan los países, esto se debe también a su noble actividad, que desempeña, como lo es la defensa de los derechos fundamentales de las personas frente a las Autoridades y Funcionarios administrativos, es por eso que en los subsecuentes apartados analizaremos el desarrollo que ha tenido esta figura, desde su país de origen, hasta países desarrollados, subdesarrollados y de regímenes, monárquicos republicanos, y mixtos.

### **2.2.1.- SUECIA:**

Hemos visto que el ombudsman tuvo sus orígenes en Suecia en el año de 1809, surgiendo la figura del Justitie-Ombudsman, su desarrollo y diversificación a sido favorable a esta Institución, ya que en los primeros

tiempos solamente tenía facultades o competencia para fiscalizar las resoluciones de los tribunales. Posteriormente su vigilancia fué extendida también hacia las autoridades administrativas, hasta el año de 1915, fecha en la cual se estableció un Ombudsman para asuntos militares denominado Militieombudsman (M.O) (2).

El Militieombudsman, establecido en 1915, como un segundo Ombudsman, ejercía sus facultades sobre las Fuerzas Armadas y sus características eran similares al del Justitie-Ombudsman, pero cabe aclarar que ambos no podían revocar las resoluciones de los tribunales, o de las autoridades administrativas civiles o militares.

Una nueva etapa en el desarrollo de esta Institución se da en 1968, debido a la importancia de su actividad, Así mediante la Ley del 29 de diciembre de 1967, se reorganizó la Institución, desapareciendo el Militariombudsman y creando una Institución colegiada de tres Ombudsman de igual categoría, los cuales deberían distribuirse internamente los asuntos materia de la Institución, incluyendo los de carácter militar. (3)

Estos tres Ombudsman serían auxiliados por dos asistentes, y todos debían distribuirse internamente los

---

(2) Fix Zamudio Héctor. "Protección Jurídica de los Derechos Humanos" C.N.D.H 1991/5 Pág.191.

(3) Ken Hugo, "El Ombudsman de Asuntos Militares" en la obra de Rowat op cit Pág.89-97.

asuntos que correspondieran a la Institución, tenían las mismas facultades y características que en origen se le dio al llamado Justice-Ombudsman, características y facultades que han quedado explicadas en nuestro capítulo anterior.

Posteriormente se marca una última etapa en la evolución de estos Comisionados Parlamentarios Suecos, cuando entraron en vigor las reformas a la Ley de diciembre de 1967, y de acuerdo a las recomendaciones presentadas en 1975, por una comisión especial del Parlamento; modificaciones que se contraen a la reorganización de la estructura de la Institución y sólo en forma secundaria respecto a sus atribuciones; suprimiéndose los asistentes, pero estableciendo cuatro Ombudsman, uno de los cuales actúa como Presidente con la función de coordinar las actividades de los otros tres y dirigir las labores administrativas de la Institución. (4)

Es importante señalar que aparte de los Ombudsman Parlamentarios y cuya organización actualmente es la misma que hemos explicado en el párrafo inmediato anterior, existen otras figuras que podemos llamar también Ombudsman por la similitud de sus facultades, pero estos quedan comprendidos dentro de la categoría de Executive-

---

(4) Staycey Frank, Ombudsman Compared, citado por Fix Zamudio Héctor, "Reflexiones comparativas sobre el Ombudsman". Memoria del Colegio Nacional, Tomo IX. Año 1979. Número 2 Pág. 107.

Ombudsman, que son designados por el Organismo Ejecutivo, y que en Suecia existen, el Ombudsman para los consumidores, el Ombudsman para la libertad económica o de comercio, y el Ombudsman de la Prensa.

Nos referiremos primeramente a Ombudsman de los consumidores el cual fué creado en 1971, para regular las relaciones entre proveedores y consumidores, sujetos estos que se encuentran en un mismo plano, sin existir una relación jurídica entre un gobernado y gobernante; El Ombudsman para la Libertad económica o de comercio, fué creado en 1954, con el propósito de tutelar los lineamientos de la economía de empresa, vigilando las actividades monopolistas y las prácticas desleales; finalmente el llamado Ombudsman de la Prensa creado en 1959, y cuyo objetivo es el de vigilar las reglas de moralidad profesional y la no intrusión en la vida privada de las personas por parte de las publicaciones periódicas. (5)

Actualmene los ombudsman que engloban esta Institución, estan organizados y a cada uno les corresponde ver áreas y materias especificas, que son: En primer lugar El Chief Ombudsman se encarga de asuntos relacionados con la administración de la Institución; Otro se encarga de asuntos

---

(5) Gil Robles y Gil Delgado Alvaro, "El Control Parlamentario de la Administración" (El Ombudsman), Instituto de Estudios Administrativos, Madrid 1977 Págs. 47-51.

de investigación de las quejas presentadas en contra de Tribunales, Ministerio Público, Policía y Prisiones; El Tercer Ombudsman le corresponde ver asuntos relacionados con las fuerzas armadas y supervisa actos de las autoridades locales; El cuarto Ombudsman investiga las denuncias de educación y bienestar social, pero cabe aclarar que de estos cuatro Ombudsman el primero es el único facultado para suscribir las decisiones finales.

Por último podemos definir que la figura del Ombudsman actualmente, es una Institución Colegiada formada por cuatro Funcionarios (Ombudsman), que son elegidos por el parlamento mediante votación abierta, para un período de cuatro años, que deben ser jurisconsultos de probada ciencia y de integridad personal, que no pueden desempeñar ningún otro cargo público, que son independientes del Rey y del gobierno, y que su principal facultad es la de supervisar a todas las dependencias y Gubernamentales Estatales, Municipales, y el personal que los integrá.

#### **2.2.2.- FINLANDIA:**

Finlandia fué el primer país que integró a su sistema jurídico un Ombudsman, ya que estuvo unido a Suecia hasta 1809, fecha en la que pasó a ser un ducado del Zar de Rusia, y posteriormente obtuvo su independencia en el año de

1919. Sin embargo, la figura del Ombudsman siempre estuvo presente en la región que ocupaba este país, ya que desde el año de 1713, el Rey Carlos XII, (Suecia, que entonces comprendía a Finlandia), instituyó la figura del Hogste Ombudsmen, con el objeto de vigilar a los funcionarios de gobierno, y es en 1719, que por una orden de la cancillería el nombre del cargo se cambio por el de "Canciller de Justicia", y tenía la facultad general de control de la administración estatal, y posteriormente durante el período de la dominación Rusa, el Canciller de Justicia fué designado por el Gobernador General el cual era nombrado por el Zar, y cuya denominación cambio a la de Prokurator.

Cuando Finlandia obtuvo su independencia, y en su afán de dar una mayor protección a sus ciudadanos, se introdujo en su Constitución de 1919, la Institución del Ombudsman, que se conformó de acuerdo al modelo Sueco. Pero esta Institución creada, tenía una duplicidad de funciones en relación con el Canciller de Justicia, por lo que se tuvo la necesidad de hacer una delimitación de las competencias entre ambos, así el Canciller de Justicia tenía el auténtico papel de asesor jurídico de gobierno, conciensosele como Jurista de la Corona. (6)

---

(6) Kastari Paavo "El Canciller de Justicia y el Ombudsman", en el libro de Rowat op cit Pág. 103-106.

Ambas figuras tienen la facultad de vigilar la actividad de los funcionarios públicos, tribunales, órganos de gobierno y eclesiásticos, pero el Ombudsman ha alcanzado mayor importancia por parte de los gobernados para acudir a él cuando son afectados por los gobernantes, ya que éste es designado por el Parlamento y El Canciller de Justicia es designado por el Presidente, y podríamos considerar que esta es la principal diferencia entre ambas Instituciones.

Como hemos mencionado el Ombudsman Finlandés ha seguido al pie de la letra casi todas las disposiciones Suecas en este sentido, con una sola diferencia, "El Ombudsman es elegido por los miembros del parlamento (Riksdag), por votación mayoritaria. Se integrará por un sólo funcionario, a diferencia de Suecia que existe una Institución conformada por cuatro funcionarios. pero cabe mencionar que en la reforma constitucional de 1971, se creó el cargo de Ombudsman adjunto", (7).

El ombudsman Finlandés al igual que el Sueco durará en su cargo cuatro años y ejercita funciones de fiscalización sobre las autoridades administrativas, judiciales y militares. Su acceso es en forma directa

---

(7) Fix Zamudio Héctor, La Protección Procesal de los Derechos Humanos ante las Jurisdicciones Nacionales: La Salvación Escandinava, El Ombudsman. Madrid, UNAM Civitas, 1982, Págs. 288-289.

y también puede conocer de oficio algún asunto, asimismo esta facultado para consignar ante los Tribunales Penales a Funcionarios que hayan incurrido en responsabilidad, fórmula amonestaciones y recomendaciones a las Autoridades debiendo de informar anualmente al Parlamento sus actividades.

### 2.2.3.- DINAMARCA.-

Después de la segunda guerra mundial las funciones de las Autoridades Administrativas aumentaron en forma considerable y los procesos jurídicos existentes en el Derecho Danés no eran suficientes para proteger los derechos de los ciudadanos, en contra de los errores o abusos de poder de las Autoridades, por lo que el Comité Parlamentario presentó una propuesta para instituir la figura del Ombudsman, con algunas modificaciones al modelo original, y como resultado de esa propuesta en el año de 1953, y con motivo de la Reforma de la Constitución de Dinamarca se estableció un Ombudsman, que al igual que los modelos precedentes, posee una amplia competencia de fiscalización, en lo que se refiere a la legalidad de las actividades de las Autoridades Administrativas, incluyendo a los Militares.

El Ombudsman Danés, se aparta del modelo Sueco en el aspecto de que no está facultado para conocer de

las resoluciones de los Organismos Juridiccionales, contrariamente a lo que ocurre en Suecia y en Finlandia, pero su control alcanza a la Administración Civil y Militar. (8).

También quedan fuera de su competencia las deliberaciones del consejo municipal, del Jefe de Estado y de los Tribunales de Justicia (9)

Al igual que su arquetipo Sueco el Comisionario Parlamentario Danés, lleva a cabo investigaciones, solicitando informes a las Autoridades, y también debe de informar anualmente al Parlamento dando cuenta de sus actuaciones, y efectuar las publicaciones de estas para el conocimiento del público.

La adopción de esta figura del Ombudsman en el Ordenamiento Jurídico Danés, como hemos mencionado presenta algunas modificaciones en relación al modelo Sueco, como lo es; la competencia de este al no poder investigar quejas que tengan relación con los Tribunales de Justicia y el Jefe de Estado, pero sí se encuentran bajo su supervisión y vigilancia los Ministros de Estado así como el sector paraestatal.

---

(8) Pedersen I.M. "El Ombudsman en Dinamarca" en la obra de Rowat El Ombudsman op cit pág. 121-123.

(9) Pratt J.A. "El Ombudsman: sus orígenes, su prestigio actual y su recepción por los derechos de occidente" revista Uruguay de Derecho Constitucional y Político Tomo II No. 9 pág. 147.

Los documentos que obtenga de sus investigaciones objeto de la queja, no pueden ser puestos en conocimiento del afectado, este secreto de expediente se considera una traba que no existe en el modelo original ni en el Finlandés. (10)

El Comisionado Parlamentario Danés también formula acusaciones ante los tribunales o ante el Parlamento en contra de los Funcionarios que hubiesen cometido faltas o delitos, pero asimismo su acción fiscalizadora sobre los funcionarios es limitada ya que cuando inicia una investigación, tiene la obligación de comunicarla al superior jerárquico, y el encausado puede optar porque se le someta a una investigación interna de la Administración en cuyo caso el Ombudsman paralizará sus actuaciones hasta que recaiga resolución en el caso tramitado internamente.(11)

Cabe señalar que la similitud del Ombudsman Danés a la figura original Sueca, es mayor a sus diferencias, ya que conserva la forma en que es designado, la responsabilidad ante el Parlamento que lo elige, su status, su independencia, su facultad investigadora, sus resoluciones que emite y en general el fin que persigue.

---

(10) Fix Zamudio Héctor, "La Solución Escandinava...", op cit págs. 289-290.

(11) Gil Robles y Gil Delgado Alvaro., "El Ombudsman Parlamentario de la Administración op cit págs. 71-83.

**2.2.4.- NORUEGA:**

Otro de los países que cuenta con una Institución de esta naturaleza, es Noruega, en donde se estableció un Ombudsman para asuntos militares y posteriormente uno para asuntos civiles, que en términos generales podemos decir que no presenta variantes que los hagan radicalmente distintos a los Ombudsman de los países anteriormente vistos.

Al igual que el Ombudsman Danés el Ombudsman Noruego, esta excluido de investigar a los órganos judiciales, y actos del Rey en Consejo.

La diferencia existente en estas figura en relación con los ya examinados, radica en que los denunciantes no pueden dirigirse directamente al Ombudsman civil deben hacerlo a los integrantes del Parlamento, el cual decide si el asunto contenido en la denuncia debe ser investigado o no por el Ombudsman. (12)

**2.2.5.- NUEVA ZELANDA:**

El primer Ombudsman establecido en un país de derecho consuetudinario, comenzó sus funciones el 10. de octubre de 1962, en Nueva Zelanda, Institución que ha tenido

---

(12) Pratts J.A. "El Ombudsman: sus orígenes, su prestigio actual y su recepción por los derechos de occidente" revista Uruguay de Derecho Constitucional y Político Tomo II No. 9 Pág. 147 oct-nov, 1985 Montevideo.

una fuerte influencia en otros países de la Comunidad Británica, como Irlanda del Norte y la Gran Bretaña.

El Ordenamiento Jurídico de Nueva Zelanda, establece un sistema colegiado de tres Ombudsman, que ejercen sus funciones dentro de un ámbito territorial determinado, y son designados por el Gobernador General a propuesta del Parlamento por un período de cinco años y que pueden ser reelectos. Los Comisionados pueden designar a sus auxiliares, pero el nombramiento y remuneración de los mismos debe ser autorizado por el Gobierno (13). Este sistema colegiado de tres Ombudsman fué establecido en la Ley de 1975, que vino a modificar la estructura del Ombudsman, ya que anteriormente sólo existía un Ombudsman, sin embargo las características de la Institución no han variado, siendo las mismas en lo que se refiere a las del modelo original de los países escandinavos.

Para la determinación de su ámbito de competencia, es utilizado un sistema de lista la cual establece con claridad el ámbito estricto de su competencia: la Administración Central y la Local (a partir de 1975) y 22 establecimientos públicos con competencia nacional, quedando fuera de su esfera de actuación los actos de los Ministros y Gobierno, que sólo son responsables políticamente ante el

(13) Fix Zamudio Héctor, "Reflexiones Comparativas sobre el Ombudsman" memoria de El Colegio Nacional Tomo IX año 1979 No. 2 Pág. 112.

Parlamento aunque puede, a veces hacerlo indirectamente; los jueces y tribunales de justicia, las Fuerzas Armadas y la Iglesia. Este Sistema de lista es una característica típica de las Instituciones Anglosajonas. (14)

Los Ombudsman Neozelandeses ejercen sus funciones en forma muy similar a como lo hace el de Dinamarca. En general sus facultades son semejantes a las de sus colegas Escandinavos, pero el ordenamiento de este país en estudio, establece en forma clara y precisa los motivos por los cuales los Ombudsman pueden fundar una recomendación o elaborar un informe respecto a la acción u omisión de las Autoridades Administrativas sujetas a investigación: si considera que la conducta es poco razonable, injusta, opresiva, discriminatoria o si se apoya en Leyes con estos mismos vicios; Cuando la Autoridad se apoya en un error legal o de hecho; si la actividad de la propia Autoridad es equivocada o dirigida a un fin indebido (15).

#### 2.2.6.- AUSTRALIA:

En los años setenta la mayoría de los Estados Australianos instituyeron la figura del Ombudsman, y fué en la Ley Federal de 1976, que se introdujó la Institución en

---

(14) Fix Zamudio Héctor "La Solución Escandinava" op cit pág. 309.

(15) Fix Zamudio Héctor "La Protección Procesal de los Derechos Humanos" op.cit 298-300

el Ambito Nacional, iniciando sus actividades en marzo de 1977, designado por el Gobernador General y con un periodo de funciones de siete años, con posibilidad de reelección.

La competencia de los Ombudsman Federales lo es cualquier Autoridad Administrativa excluyendo sólo a las Autoridades Judiciales y las Fuerzas Armadas. Al igual que los Ombudsmen Escandinavos pueden llevar a cabo investigaciones pero con facultades muy amplias para recavar información, citar testigos, y emitir recomendaciones.

Los Comisionados Federales Australianos estan facultados para rendir informes a los titulares de los departamentos u organismos investigados y también tienen la obligación de rendir un informe anual, sobre el resultado de sus investigaciones, que entregan al gobierno federal y a los de los territorios para su presentación ante Los Organos Legislativos Correspondientes. (16)

#### 2.2.7.- GRAN BRETAÑA:

La Ley del Comisionado Parlamentario por la cual se creaba El Ombudsman bajo el nombre de Comisionado Parlamentario entro en vigor el 10. de abril de 1967; (17)

---

(16) Fix Zamudio Héctor "Reflexiones Comparativas sobre el Ombudsman" del Colegio Nacional Tomo IX año 1979 No. 2 Pág. 118,119.

(17) Sonia Venegas Alvarez "Origen y Devenir del Ombudsman" UNAM 1988 Pág. 33.

Anterior al origen del Comisionado Parlamentario, era El Parlamento quienes atendían las quejas de sus electores y enviaban cartas a los Ministros, haciéndoles saber de las inconformidades de sus representados, y de no recibir contestación por parte de los Ministros hacían público esta.

El Comisionado Parlamentario es designado por la Corona a petición de las dos Cámaras del Parlamento, por un plazo indefinido, siempre que su elegido no tenga más de 75 años y mientras cumpla su misión, sólo puede ser destituido previo acuerdo de ambas Cámaras, y tiene una situación jurídica y económica similar a la de un Magistrado de la Corte Superior.

La figura del Ombudsman en este país tiene ciertas diferencias como la que hemos citado anteriormente en relación con el Ombudsman Sueco, ya que es designado por la Corona y no en forma directa por el Parlamento; también se distingue de los Comisionados Escandinavos, al no poder actuar de oficio, ni tampoco recibir en forma directa las reclamaciones de los Gobernados, dabiendo los afectados en sus intereses jurídicos, presentar la queja ante uno de los miembros de la Cámara de los comunes, quien transmite dicha queja al Comisionado. (18).

(18) Fix Zamudio Héctor "Reflexiones Comparativas sobre El Ombudsman" memoria de El Colegio Nacional Tomo IX año 1979 No. 2 pág 115.

Las facultades que tiene el Comisionado Parlamentario podríamos decir que son tan amplias como las de la figura Escandinava, a excepción de las limitantes citadas anteriormente, además de que no tiene una facultad acusadora y de que debe fundar debidamente sus resoluciones. Asimismo las quejas presentadas por los particulares quienes consideren haber sufrido injusticia a consecuencia de faltas (Mal Administración) de una Autoridad del Gobierno Central o por personas u Organismos que actúan en su representación, deben encuadrar en el término "Mala Administración", que incluye una gran cantidad de faltas administrativas de acción y omisión: corrupción, perjuicios, discriminación arbitrariedad, mal trato, hacer equivocar al público sobre sus derechos, no notificar adecuadamente, no explicar las razones o motivos que llevaron a tomar una decisión, incapacidad, abuso del poder, no contestar o demorarse innecesariamente y tantas otras conductas. (19)

Una de las materias que no se incluyó dentro de la competencia del Comisionado Parlamentario es el relativo a la seguridad social es decir en lo referente a los servicios de salud, por lo que se creó una Institución similar al Comisionado Parlamentario para investigar errores y casos de mala administración en dichos servicios, este

---

(19) Arrieta G. Raúl "El Ombudsman en el Derecho Comparado" revista de Derecho Público, No. 20, oct-dic 1984 Caracas pág. 10-12

nuevo Comisionado Parlamntario se encuentra menos limitado en cuanto a sus funciones, ya que los particulares afectados pueden acudir directamente a el, sin necesidad de presentar previamente su queja ante los Ministros del parlamento. El único requisito es que hayan agotado sin éxito los recursos existentes ante los Organismos respectivos.

En 1974 se estableció en la Gran Bretaña Comisonados locales para la Administración, los cuales se diferencian del Comisionado Británico para la Administración en que estos cuentan con la facultad de conocer directamente las quejas de los particulares siempre y cuando se hayan agotado los recursos ordinarios ante las Autoridades respectivas. Los Informes de los Comisionados Locales deberán transmitirse a los Organos representativos de las Autoridades Locales en Inglaterra y Gales. La Publicidad de su actividades de los referidos Comisionados, son más amplias que las del Comisionado Parlamentario para la administración. (20)

En general podemos resumir que las principales diferencias del Comisionado Parlametario Inglés sin incluir a los Comisionados Locales y al Comisionado Parlamentario para la Salud, en relación con la Institución Escandinava, consiste en que: a) El Comisionado Parlamentario

---

(20) Gil Robles y Gil Delgado op ult cit supra nota 5 págs. 114-115.

Inglés es designado por la Corona, por un tiempo indefinido. b) Las quejas deben hacerse llegar a través de un miembro del Parlamento. c) La queja debe fundamentarse en haber sufrido injusticia a consecuencia de mala administración. d) El Comisionado Parlamentario sólo puede conocer de las quejas si el afectado ha agotado los recursos ordinarios correspondientes.

Al igual que la Institución Escandinava esta figura Inglesa puede llevar a cabo investigaciones, y sólo puede hacer recomendaciones ya que no puede modificar los actos de las Autoridades, y su materia de competencia lo es casi toda la Administración Pública Estatal, aunque se encuentran bien determinadas y definidas en lo que se le llama la lista de Contratos Gubernamentales, materias relacionadas con los servidores públicos, y también hace publicación de sus resoluciones.

#### **2.2.8.- FRANCIA:**

Otro de los países que se vio influenciado por esta Institución Universal, es sin duda Francia, el cual introdujo al Ombudsman con el nombre de "Mediateur", y tuvo su origen en la Ley del 3 de enero de 1973, reformada el 24 de diciembre de 1976. En un principio fué recibida con escepticismo pues se le consideraba como una Institución superflua.

La figura del Mediateur del Derecho Francés presenta algunos aspectos peculiares, que se adaptan al sistema mixto de Gobierno Constitucional establecido en 1958, la cual modificó la estructura del Gobierno tradicional de carácter parlamentario para formar un sistema intermedio, que convino el anterior, con el Presidencialista. El Mediador es nombrado por decreto del Consejo de Ministros por un período de 6 años sin posibilidad de reelección no puede ser removido del cargo salvo impedimento debidamente comprobado y resuelto por el Consejo de Estado, además de que no está sujeto a órdenes o sugerencias de ninguna Autoridad lo que lo hace que sea autónomo. (21)

Esta figura francesa tiene las mismas facultades que las de sus modelos Sueco y Británico, con algunas limitaciones derivadas de la existencia de la Justicia Administrativa Francesa, ya que dicho Funcionario no puede intervenir en un proceso administrativo ni examinar los fundamentos de una decisión jurisdiccional. También al igual como sucede con su equivalente Británico toda queja presentada por algún ciudadano debe ser posterior a que haya agotado los recursos ordinarios correspondientes. Está facultado para conocer de actos de Autoridad consistente en la defectuosa prestación de los servicios públicos por parte

---

(21) Fix Zamudio Hécto, "La Solución escandinava", op ult cit pág. 39

de las Autoridades Administrativas del Estado. (22)

El Mediateur Francés pertenece formalmente al Poder Ejecutivo, y es un intermediario entre los Gobernados y el Parlamento, ya que al igual que el Comisionado Inglés no tiene facultades para recibir directamente las quejas de los particulares afectados por actos de Autoridad, y estas quejas o reclamaciones le son turnadas por un Diputado o Senador quien decide si deberá transmitírselas o no.

Las facultades del Mediateur son similares a los correlativos Suecos y Británicos, debe de rendir informes anuales y presentarlos al Presidente de la República y al Parlamento, también puede proponer reformas a ordenamientos jurídicos que consideré con alguna deficiencia, tiene la facultad de investigar los asuntos que le han sido turnados, y emitir recomendaciones o sugerencias, así como críticas a las Autoridades Administrativas, teniendo la facultad de hacer pública sus recomendaciones y proposiciones.

#### 2.2.9.- ESPAÑA:

La figura del Ombudsman tiene su origen en este país mediante la creación del "Defensor del Pueblo",

---

(22) Gil Robles y Gil Delgado "El Control Parlamentario de la Administración", El Ombudsman obra ult cit supra nota 5 págs. 158-165.

en 1978, introduciendola en la Constitución democrática Española. La persona que fungirá como titular será designada por el poder legislativo cuya facultad corresponde, la de vigilar y supervisar la actividad de la administración Pública Estatal. La Constitución Española establece una innovación, ya que legitima al "Defensor del Pueblo", para interponer recursos de inconstitucionalidad y de amparo ante el Tribunal Constitucional establecido, en contra de disposiciones legislativas que afecten Derechos de los particulares, facultad esta que no encontramos en el Ombudsman Escandinavo. (23).

El Defensor del Pueblo es elegido por las Cortes Generales para un período de cinco años de la proposición formulada conjuntamente por las Comisiones del Congreso tanto de los Diputados como del Senado, y son también las encargadas de estudiar los informes que rinde el "Defensor del Pueblo".

Esta Institución tiene entre otras facultades el de impulsar el Proceso Jurisdiccional, si considera que existe violación de los Derechos Constitucionales, y puede interponer ante el tribunal constitucional los recursos de inconstitucionalidad y de

---

(23) Antonio la Pégola, "Ombudsman y Defensor del Pueblo" apuntes para una investigación comparada. Revista de Estudios Políticos, Madrid enero-febrero 1979 pp 84-92.

amparo, reforzando así su capacidad de control eficaz.(24).

A excepción de la facultad citada anteriormente el Defensor del Pueblo, tiene las mismas facultades de investigación , competencia, tratamiento de la queja, y de emisión de resoluciones, que los Ombudsman Escandinavos.

Los informes que rinde el Defensor del Pueblo, a las Cortes Generales, los hace del conocimiento de la opinión pública, siendo un instrumento básico sobre el que se cimenta el prestigio y el éxito de la Institución.

#### 2.2.10.-CANADA:

Este país a tomado como modelo al Comisionado Parlamentario Británico, y la experiencia de Nueva Zelanda, ya que es miembro de la Comunidad Inglesa, Canadá a instituido en nueve de sus diez provincias la figura del Ombudsman, ya que no a prosperado la idea de un Ombudsman federal.

El primer Ombudsman de Canada, fué el de la provincia de Alberta que tomo posesión en 1967. Con la ley del 19 de mayo de 1967 New Brunswick introduce la Institución. En 1968 Quebec crea al "Protecteur du Citoyen",

---

(24) Giner Carlos "El defensor del Pueblo en la teoría y en la práctica" Ed. Popular, Madrid, 1986 pp 28-30.

el 10 de octubre de 1969 Manitoba instituye su ombudsman, en 1971 Nova Scotia; Ontario y New Foundland hacen lo mismo en 1975 y British Columbia adopta la Institución en septiembre de 1977. (25).

Sería complicado describir las características de cada una de las Instituciones de Ombudsman creadas en este país, sin embargo, es importante señalar que los mismos fueron influidos por los ordenamientos ingleses y neozelandeses y en forma indirecta por la Institución Escandinava.

En sus aspectos genéricos, los rasgos más comunes que presentan los ombudsman de las provincias del Canadá, anteriormente mencionadas, son:

- 1.- La persona es designada por el gobernador, a propuesta de la Legislatura local, de la cual dependen, siendo la excepción Quebec, donde es elegido directamente por la Asamblea Legislativa.
- 2.- La duración en el cargo va de 5 años (Alberta, Quebec), a 6 años (Manitoba) hasta llegar a 10 años (New Brunswick).
- 3.- El acceso para la presentación de la queja es directo, diferente a Gran Bretaña donde el acceso es a través del parlamento.
- 4.- Actúan de oficio a diferencia de Gran Bretaña que no  
(25) D.C. Rowat y Henry J. LLambas "Canada" en su libro el ombudsman op. cit pp249-258.

actúa de oficio, formulan recomendaciones que carecen de imperio y coercitividad, y también presentan informes.

5.- En general siguen los principios de la Institucion original, siendo autónomos e independientes con facultades de investigación, emitiendo resoluciones no coercitivas ni imperativas.

También en Canada existe la figura que se le ha dado en llamar el " Executive Ombudsman", que son designados por el gobernador respectivo, y son oficinas de quejas o de protección de los ciudadanos, vinculados a la administración central, y que han tenido aceptación por parte de los gobernados, siendo estas oficinas Comisiones de Derechos Humanos que co-existen con el Ombudsman. sin interferirse en sus funciones de cada uno.

#### 2.2.11.- ESTADOS UNIDOS.

Al igual que en Canada Los Estados Unidos, no han podido llevar a cabo la creación de un Ombudsman Federal, y sólo se ha introducido en algunos Estados de esta Nación, cabe aclarar que a diferencia de los países analizados anteriormente en donde el Parlamento forma un papel primordial en la estructura del Gobierno, la situación en los Estados Unidos es de que el Gobierno es netamente Presidencialista, sin embargo, no ha sido obstáculo para que

la figura del ombudsman fuera adoptada por este sistema, aunque como ya he citado no a nivel nacional sino en cada entidad que la conforma.

Las Entidades que introdujeron esta Institución, teniendo como prototipo al modelo Escandinavo, fueron: Hawai en 1967; Nebraska en 1969; Iowa en 1972; New Jersey en 1974 y Alaska en 1975, y hemos dicho como prototipo ya que en todas estas entidades el Ombudsman es designado por la legislatura local, de la cual depende, con facultades de recibir directamente reclamaciones de los gobernados contra los actos de las Autoridades Administrativas; con facultades de investigación y de formular propuestas o recomendaciones sin fuerza imperativa, y con la obligación de enviar un informe anual al órgano legislativo de la entidad respectiva. (26)

Por otra parte en los Estados Unidos han proliferado otras Instituciones parecidas al Ombudsman en el sentido de que siguen siendo protectoras de los Derechos Humanos, sin embargo, se diferencian del modelo original, pues son designados por el Gobernador de su entidad y están vinculados a la administración, e incluso han adoptado el nombre de comisiones, siendo esta Institución lo que los

---

(26) Fix Zamudio Héctor "Reflexiones comparativas sobre el Ombudsman" Memoria del Colegio Nacional Tomo IX año 1979, pág. 133.

Tratadistas han llamado como el Executive-Ombudsman, en virtud de que tiene las mismas características de la figura original, y tienen la facultad de recibir las quejas de los ciudadanos, investigarlas, emitir sus resoluciones con carácter no imperativo y publicar las mismas, actuaciones que lleva a cabo basadas en el principio de rapidez y prontitud.

Los Omubdsman Ejecutivos que han surgido en la Unión Americana se han denominado el Ombudsman para las prisiones, el Ombudsman para el consumo, el Ombudsman para la prensa, etc.

### 2.3.- AMBITO LATINOAMERICANO:

La adopción de la figura del Ombudsman para establecerse en países Latinoamericanos y Centroamericanos que por su posición se han llamado también países del tercer mundo, a sido mínima hasta antes de los años ochenta ya que se creía que no era compatible con el desarrollo económico y social de estos, además de que la denominación resultaba extraña.(27), Sin embargo, los estudios de los Juristas de esas regiones han influido con la presentación de proyectos legislativos, en apoyo a la introducción de la Institución, en esos regímenes jurídicos.

---

(27)Fix Zamudio Hector, La defensoria de los Derechos Universitarios de la UNAM, México 1986, pp 35-36.

En la practica varios países en vías de desarrollo han introducido la Institución del Ombudsman en sus ordenamientos, tales como ; Jamaica, Filipinas, Puerto Rico, Peru, Brasil, Argentina, Costa Rica, etc.

En los siguientes apartados analizaremos como se ha desarrollado la Institución en estudio en los países latinoamericanos, tomando como ejemplos de ellos, solo algunos de estos por la trascendencia y evolución que ha tenido en ellos el Ombudsman.

### **2.3.1 PERU:**

La figura del Ombudsman no a alcanzado un gran desarrollo en este país, sólo existe la figura del Defensor del Pueblo, el cual tiene como función principal el de ser la cabeza del Ministerio Público, que entre sus facultades se encuentra la de defender los Derechos Constitucionales de los particulares en el ámbito de la administración pública y de las fuerzas armadas y policiales.

El Defensor del Pueblo, puede actuar de oficio o a petición de parte, puede llevar a cabo investigaciones conducentes al esclarecimiento de los hechos de la queja, tiene competencia para fiscalizar las actividades de los Ministros, Autoridades Administrativas,

Funcionarios y a cualquier persona al servicio de la Administración Pública excepto la Administración de Justicia.

### 2.3.2- ARGENTINA:

Al igual que en Perú solamente en lo que se refiere a la denominación de nuestra figura en estudio, el Defensor del Pueblo es elegido por el Congreso de la Nación con una duración en el cargo de cinco años pudiendo ser reelegido por una sola vez.

El defensor del Pueblo Argentino también llamada Defensoría del Pueblo, cuenta con dos adjuntos que tienen a su cargo el despacho interno de los asuntos en trámite, y que pueden reemplazar provisionalmente al titular, cuando se de algún cese del puesto, o por muerte o por imposibilidad temporal (28)

La Competencia de la Defensoría del Pueblo lo es, la Administración Pública en general tanto centralizada como descentralizada, exceptuando el poder legislativo, el poder judicial y la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, así como los Organismos de Defensa y Seguridad.

Al igual que en el régimen Español, el

---

(28) Padilla, Miguel M. "La Constitución Argentina y el Ombudsman" Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, Tomo II No. 9 oct-nov. 1985, Montevideo, Uruguay págs. 153-158.

proyecto Argentino establece que cuando se ha rechazado una queja esto no impide la investigación sobre los problemas generales planteados, comunicandose al interesado la resolución adoptada

El Defensor del Pueblo de este País, tiene facultades mucho muy amplias de investigación, ya que tiene libre acceso a cualquier expediente, informes y documentos, y la posibilidad de requerir el auxilio de la justicia para obtener la remisión de la documentación que se le haya negado. También tiene la facultad tradicional de la figura del Ombudsman, en el sentido de que sólo esta facultada para formular recomendaciones, recordatorios o sugerencias para la adopción de medidas, y que no tienen un carácter imperativo y coercitivo.

Asimismo debe de rendir un informe anual al Congreso de la Unión y puede publicar las propuestas de sus recomendaciones, y el grado de aceptación de ellas para que la opinión pública pueda tener conocimiento de los asuntos.

En Argentina se ha dado una diversificación de esta figura que ha surgido a nivel nacional y que en fechas recientes a partir de 1985 ha sido adoptada por algunas provincias que integran el citado país. (29)

---

(29) Mariano, Jorge Luis. "Un medio de Afirmación Republicano: El Defensor del Pueblo", Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, Tomo II No. 9, oct-nov 1985, Montevideo Uruguay págs. 158-167.

### 2.3.3.- COSTA RICA:

En noviembre de 1979, se modificó la carta fundamental de este país y se introdujo la figura del Ombudsman, que fué regulada en el capítulo referente al recurso de amparo específicamente en su artículo 48: El cual estableció que para hacer administrativamente efectivo el disfrute de los derechos y Garantías Constitucionales con excepción de las políticas, existirá un Defensor de los Derechos Humanos, el cual será designado por votación no menor de las dos terceras partes de los miembros de la asamblea legislativa por un período de seis años, pudiendo ser reelecto. La persona tendrá un status igual, al de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, con las mismas inmunidades y prerrogativas. (30)

El Ombudsman puede juzgar la legislación existente marcando sus lagunas, señalando las normas que han caído en desuso y cuales deben ser cambiadas. En general lleva a cabo todas las labores inherentes a la figura tradicional tales como: las de investigación, emisión no imperativa de sus resoluciones y la publicidad que de estas haga.

Otra característica peculiar en este país, respecto de la figura del Ombudsman, es la creación de un

(30) Fix Zamudio Héctor, "La Protección Procesal de los Derechos Humanos ante las Jurisdicciones Nacionales, Madrid UNAM civitas 1982, pág. 339.

Defensor de los Derechos Humanos creado por la Procuraduría General de la República de Costa Rica en 1982, otorgándole a la Procuraduría el papel de Defensor de Derecho de los Habitantes, y una facultad más amplia para ejercer el control de los funcionarios públicos.

El Defensor de los Derechos Humanos emanado de la autoridad central y dependiente de la citada Procuraduría tiene las facultades de investigación, inspección y de denuncia, es decir denunciar ante el Ministerio Público aquellas violaciones de los Derechos Humanos que constituyan delitos. Siendo su actuación decisoria, en virtud de que la Ley señala que una vez comprobada la violación, esta constituye una infracción a las obligaciones que el Funcionario tiene como servidor público.

Esta figura de la Procuraduría Costarricense es una innovación en cuanto a las Instituciones tradicionales de Ombudsman, que han tenido un desempeño favorable dentro de los Órganos de control de los derechos del hombre con que cuenta Costa Rica.

#### **2.3.4.- PUERTO RICO:**

En 1977 fué creada la oficina del Procurador del Ciudadano (Ombudsman), el cual es nombrado por el Gobernador con el Consejo y consentimiento de la mayoría de

los miembros del Congreso, durá en su cargo un período de seis años con la posibilidad de reelegirse.

Tiene facultades para reglamentar el funcionamiento interno de su oficina y los procedimientos para la tramitación y la realización de las investigaciones. Dentro de su competencia esta la de investigar los actos administrativos del ejecutivo y las reclamaciones por actos ilegales, improcedentes, injustos, arbitrarios y dañosos, pero puede rechazar las quejas cuando el afectado no ha agotado los recursos ordinarios.

El acceso a este órgano es en forma directa, e inmediatamente puede solicitar los informes y documentos a la Autoridad a la cual se le reclama, y en caso de que la contestación de la Autoridad no la encuentre satisfactoria, puede llevar a cabo una visita ocular si lo estima necesario.

El Procurador tiene la obligación de rendir un informe anual a la Asamblea Legislativa y al Gobernador y puede también hacer públicas sus opiniones y recomendaciones. (31)

Esta figura del Procurador del Ciudadano ha tenido gran aceptación y un buen desarrollo en este país, y

---

(31) Moldes Rodríguez, Juan A. "El Ombudsman como Mecanismo de Fiscalización Gubernamental en Puerto Rico", Revista del Colegio de Abogados de Puerto Rico". Vol. 44 No. 1, feb-1983 Puerto Rico pág. 144-146.

la mayoría de las quejas versan sobre la dilación de trámites burocráticos.

#### 2.3.5.- URUGUAY:

En 1985 se crea la Defensoría del Pueblo en este país, como órgano desconcentrado del poder legislativo con autonomía técnica, con facultades para designar a sus funcionarios, con una duración en su cargo de 5 años y el cual puede ser reelegido por una sola vez, siendo requisito indispensable que la persona en el puesto sea Doctor en Derecho y Ciencias Sociales y tener un reconocido conocimiento en Derecho Público. Se le nombra un adjunto por parte de la Asamblea General en el cual el Defensor del Pueblo podrá delegar bajo su responsabilidad, la investigación de las quejas presentadas.

Tiene la obligación también de informar de sus actuaciones a las cámaras las veces que sea necesario.

Su competencia va más allá de conocer quejas contra la Administración Central, por lo que también conoce quejas de Organismos del Estado, incluso los descentralizados y toda aquella persona u organismo que ejerza prerrogativas públicas.

Esta Institución puede actuar de oficio o a petición de parte y está facultado para iniciar la acción

penal. Asimismo puede llevar a cabo modificaciones a la legislación cuando su aplicación provoque situaciones injustas.

Tiene la Obligación de presentar un informe a las cámaras del resultado de sus investigaciones, de las recomendaciones aceptadas o no por la autoridad, así como de las quejas presentadas y las que fueron rechazadas y por que. El procedimiento como en la Institución tradicional es ágil, sencillo y sin formalismos, procurando rapidez en las resoluciones. (32)

---

(32).- Sarabia Antunez, Jose R. "La Defensoría del Pueblo en Uruguay", Revista Uruguaya de Derecho Público Constitucional y Político, Tomo II No. 9 oct-nov 1985, Montevideo, pags. 163-167.

## CAPITULO TERCERO

### ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

#### 3.1.- CONCEPTO

La Comisión Nacional de Derechos Humanos a sido creada tomando como modelo la figura tradicional Escandinava del Ombudsman, que como hemos visto el objeto principal de esta, es la de investigar irregularidades en perjuicio de los gobernados y emitir recomendaciones públicas, no coercitivas. Institución que se ha introducido en nuestro Ordenamientos Jurídico Mexicano, con algunas variantes, pero cuya única finalidad es la de que sea una instancia defensora del pueblo.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, como lo señala su ley expedida el día 25 de junio de 1992, en su artículo 20. es creada como; "Un Organismo Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previsto por el orden jurídico mexicano." Esta definición que le da la ley es complementada por el propio reglamento interno de la Comisión publicada en el diario oficial de la federación el día 12 de noviembre de

1992, que en su artículo 10. en la parte final del primer párrafo, aumenta a la definición citada anteriormene, las siguientes palabras; " Y en los instrumentos jurídicos internacionales que México ha ratificado".

En efecto el objeto esencial de la Comisión es el de brindar la protección necesaria para la defensa de los Derechos Humanos, velar por la observancia de estos, así como promover su estudio y difundir lo que son. Los cuales se encuentran previstos en el derecho positivo mexicano que han sido reconocidos por éste, y asimismo los que El Estado Mexicano ha ratificado mediante los instrumentos jurídicos internacionales.

Como hemos mencionado este Organismo Descentralizado como lo marca la Ley, surgió en base al modelo de la figura del Ombudsman, el cual vela por la calidad de la Administración de Justicia, pugnando por un mayor respeto de los Derechos Fundamentales del gobernado en relación al actuar de Los Gobernantes o Administración Pública en general, de tal forma que podemos decir o emitir un concepto específico en relación a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como sigue:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, es una Institución similar a la figura universal del Ombudsman, creada con el fin de salvaguardar los Derechos Fundamentales del hombre

previstos en el Orden Jurídico Mexicano e Instrumentos Internacionales suscritos por el Estado Mexicano, así como promover y divulgar estos, a la sociedad, tomando la forma jurídica de un Organismo Descentralizado, independiente a cualquier sector o Dependencia Estatal.

### 3.2.- CARACTERISTICAS Y FACULTADES:

1.- Características : En el concepto vertido en el apartado anterior, que hemos hecho de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se desprende dos de las principales características de las que esta investida esta Institución, tales como, la de independencia y autonomía.

Hemos dicho que la Comisión, es un Organismo Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. Al tener una personalidad jurídica propia marca con esto la creación de una persona moral independiente de cualquier otra o cualquier organismo, ya que existen normas concretamente aplicables a esta Institución, la cual deriva del artículo 102 apartado B) de la Constitución, así como su Ley, propia y exclusiva para la Comisión, lo que la hace ser autónoma, ya que no depende de ningún otro organismo o dependencia del gobierno federal, y tiene la facultad de organizar sus oficinas como mejor estime conveniente, apegada a la estructura fundamental que su propia Ley le ha marcado.

Al marcar que la Comisión cuenta con un patrimonio propio, esto hace que esta Institución también tenga una independencia financiera, en lo que se refiere a la disposición que ella misma efectuará de los recursos que le sean dotados para el mejor desempeño de las funciones que lleva a cabo en defensa de los Derechos Humanos, otorgándole con esto una autonomía financiera para disponer de sus recursos, aclarando que como su actividad es netamente social esta no puede generar recurso alguno, por lo que los recursos le serán asignados por el Gobierno Federal.

Otra característica fundamental aparte de la autonomía con la que cuenta esta Institución, es la de independencia. La Comisión es independiente ya que no esta influenciada por ningún órgano de gobierno o particular para marcar sus políticas que ha de seguir en defensa de los derechos humanos, ni para ser influenciada en su actuar cuando esta lleva a cabo el ejercicio de sus facultades o la emisión de sus fallos.

Esta independencia y autonomía que tiene la Comisión, es reafirmada al señalar en su reglamento interno, en su artículo 4o. que la Ley Federal de Entidades Paraestatales no le es aplicable a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en términos del artículo 3o. de la citada Ley.

La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos delinea perfectamente la competencia que tiene la Comisión, al marcar en su artículo 3o. que su competencia lo es todo el Territorio Nacional, y que podrá conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos, cuando fueran imputadas a Autoridades y Servidores Públicos de Carácter Federal, asimismo podrá conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones acuerdos u omisiones de los Organos Estatales de Derechos Humanos a que se refiere el artículo 102 apartado B) de nuestra Constitución.

En el mencionado artículo 3o. de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, también señala que para el caso de que estuvieran involucradas Autoridades de la Federación y Estatales así como Municipales, en relación con un mismo hecho, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Asimismo y como excepción la Comisión no podrá tener competencia en asuntos del Poder Judicial de la Federación, y en relación con el artículo 7o. de la citada Ley, tampoco podrá conocer de asuntos que se refieran, a resoluciones de carácter electoral, o jurisdiccional, ni conflictos laborales y asimismo y muy importante es que la Comisión Nacional de Derechos Humanos no puede interpretar las disposiciones

constitucionales y legales que le sean consultadas por cualquier Autoridad o los particulares.

Otra característica de esta Institución que la hace especial es la que se refiere al proceso que se debe de seguir ante la misma, el cual debe ser pronto y expedito, siguiendo los principios de inmediatez, concentración y rapidez, característica que la encontramos en el artículo 4o. de la Ley de la Comisión.

Hasta aquí hemos citado las características de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, las cuales podemos resumir que son las siguientes, en el orden tratado; Autonomía, Independencia, Competencia Federal y de última instancia, así como el carácter especial de su procedimiento, pronto y expedito y sin formalismos.

2.-Facultades.- El artículo 6o. de la ley de la C.N.D.H., señala en forma general las siguientes:

- a).-Conocer e investigar de oficio, o a petición de parte mediante la recepción de quejas, presuntas violaciones a los Derechos Humanos.
- b).-Emitir resoluciones con carácter de recomendaciones públicas a las autoridades o funcionarios públicos que hayan violado Derechos Humanos.
- c).- Formular denuncias y quejas ante las autoridades respectivas por ilícitos u omisiones cometidas por

funcionarios públicos.

d).-La Facultad de conocer y decidir las inconformidades presentadas ante los Organismos de Derechos Humanos de las entidades federativas.

e) Fungir como Conciliador, entre los quejosos y las Autoridades señaladas como responsables, con el efecto de buscar una solución satisfactoria a la queja presentada.

f) Proponer los cambios y modificaciones a las disposiciones legislativas y reglamentarias, con el objeto de dar una mayor protección a los Derechos Humanos.

g) Supervisar los centros de readaptación social del sistema penitenciario, en lo que se refiere a la protección y respeto a los Derechos Humanos.

h) Funge como asesor del Poder Ejecutivo en relación a la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos.

i) Promover la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional.

Asimismo tiene las facultades de investigación, inspección, y puede citar a cualquier persona para que comparezca como perito o testigo, a efecto de que la Comisión Nacional, pueda allegarse los elementos suficientes para emitir sus resoluciones.

### 3.3.- ESTRUCTURA DE LA COMISION NACIONAL:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, conforme a lo establecido en el título II de sus capítulos II, III, IV y V, de la Ley que la norma, en relación con el título III capítulos I al V, de su reglamento, establecen los Organos que configuran la estructura de la Institución en estudio, siendo al efecto los siguientes: a) Una Presidencia, b) El Consejo y una Secretaría Técnica del Consejo, c) Tres Visitadurías Generales, d) La Secretaría Ejecutiva, y las Direcciones Administrativas que estarán a cargo de la Presidencia.

#### 3.3.1.- NOMBRAMIENTO Y FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA COMISION NACIONAL

Es el máximo Organó de la Comisión, que esta a cargo de un Presidente, el cual es nombrado por el Presidente de la República pero sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los resesos de esta, a la Comisión permanente del Congreso de la Unión. La persona designada como Presidente de la Comisión estará a cargo por un término de 4 años, y prodrá ser designado únicamente para un segundo período, y sólo podrá ser destituido del cargo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el título IV de la Constitución Política.

ESTO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

La persona que funja como Presidente de esta Institución no podrá desempeñar ningún otro cargo, empleo o comisión ya sea de la Federación, de los Estados, Municipios u Organismos Privados, y en ejercicio de las funciones que lleva a cabo el Presidente de la Comisión, gozará de cierto fuero ya que no puede ser detenido ni sujeto de responsabilidad civil, penal o administrativa.

Corresponde al Presidente de la Comisión, establecer las funciones directivas del Organismo, en apego a la Ley que la rige y asimismo ser el representante legal de esta, suscribir y celebrar acuerdos de coordinación y convenios de colaboración con Autoridades, Organismos e Instituciones Académicas, con el efecto de poder llevar a cabo el cumplimiento de los fines de la Comisión. Tiene la Facultad de formular propuestas que tengan como finalidad una mejor protección de los Derechos Humanos en el país, y en su ámbito administrativo formular su presupuesto de egresos e informe respectivo para presentarlo al Consejo.

La principal facultad operativa de las funciones de la Comisión, que corresponde ejercer al Presidente es la de aprobar y emitir las recomendaciones públicas y acuerdos que resulten de las investigaciones efectuadas por los Visitadores Generales.

Tiene la obligación de informar por escrito

en forma anual, al Congreso de la Unión y al Titular del Poder Ejecutivo Federal todas y cada una de las actividades que la Comisión haya tenido en ese período, que como veremos más que una obligación es una forma de presión moral hacia las Autoridades a quienes a dirigido sus recomendaciones, ya que de no haber sido aceptadas por estas o cumplidas se ven en la posibilidad de ser señaladas ante los Organos máximos de Autoridad como Funcionarios que han violado Garantías Constitucionales, en su actuar y que no han llevado a cabo acción alguna para reparar dicha violación.

Como hemos citado el Presidente de la Comisión tiene una función directiva, y en esta función tiene la facultad y plena autonomía para nombrar discrecionalmente al personal del Organismo, así como a sus Directivos.

Las áreas directivas estan integradas por una Dirección General de Quejas y Orientación, una Dirección General de Administración, Dirección General de Comunicación Social, una Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones, y la Contraloría Interna, asimismo cuenta con una Secretaria Particular y una Coordinación de Asesores, cabe señalar que las Direcciones Generales estan integradas por las Direcciones de Area necesarias para el

cumplimiento de las funciones que compete a cada Dirección General.

El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en base al artículo 16 de su Ley, así como los visitadores adjuntos, tienen fé pública para certificar la veracidad de los hechos que se investiguen en relación con las quejas e inconformidades presentadas.

Los requisitos necesarios para el nombramiento de la persona son los que marca el artículo 9. de la Ley de la Comisión y que son: Ser Ciudadano Mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; no tener menos de 35 años de edad; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional ni cualquier otro que haya lastimado la fama en el concepto público.

Es importante señalar que en cuanto al requisito para ser Presidente de la Comisión, en el sentido de que debe de ser Ciudadano Mexicano por nacimiento, es necesario modificar este apartado, ya que se contrapone al principio de igualdad que rige en relación a todos los ciudadanos, pues existen ciudadanos Mexicanos por naturalización, que tienen los mismos derechos y obligaciones que cualquier otro ciudadano, y este requisito, no hace más que crear una división entre las personas en su

carácter de ciudadanos creando ciudadanos de primera y ciudadanos de segunda, por lo tanto consideramos que este requisito que no solamente se encuentra regulado por la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sino asimismo por otras Leyes y por la propia Constitución, desaparezca para no crear la división ya mencionada.

### 3.3.2.- NOMBRAMIENTO Y FACULTADES DEL CONSEJO.

Representa a la sociedad civil, y esta integrado por un grupo de 10 personas que gozan de prestigio social, siendo el Presidente de la Comisión miembro del Consejo.

Las personas que integren el Consejo serán honorarios y cada año deberá ser sustituido el miembro de mayor antigüedad que integró el Consejo. El nombramiento es hecho por el titular del Poder Ejecutivo con aprobación de la Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

El Consejo es el órgano de aprobación de las normas de carácter interno, así como del reglamento interno de la Comisión Nacional y tiene la facultad de establecer lineamientos generales de actuación, y de requerir y opinar respecto del informe que debe rendir el Presidente de la Comisión Nacional, al Congreso de la Unión, y al Ejecutivo Federal.

El Consejo cuenta con un Secretario Técnico el cual será nombrado en la misma forma establecida para los miembros del Consejo, y organizará y brindará al consejo el apoyo necesario para el cumplimiento de sus funciones. También corresponde a éste, coordinar la edición de las publicaciones que realice la Comisión Nacional, y promover el estudio de los Derechos Humanos, dentro del Sistema Educativo.

### **3.3.3.- NOMBRAMIENTO Y FACULTADES DE LOS VISITADORES GENERALES**

Como lo hemos mencionado la Comisión Nacional cuenta con tres Visitadurías Generales, que estarán a cargo de las personas que sean designadas por el Presidente de la Comisión Nacional, los cuales deben ser Ciudadanos Mexicanos en ejercicio de sus derechos, mayores de 30 años de edad, con título de Licenciado en Derecho, 3 años de ejercicio profesional y ser de reconocida buena fama.

Corresponde a las Visitadurías Generales llevar a cabo la labor operativa de la Comisión Nacional, es decir, es el órgano que lleva a cabo el tratamiento y procedimiento de las quejas e inconformidades presentadas, admitiéndolas, rechazándolas, o actuando en forma

oficiosa, en base a denuncias de violación a los Derechos Humanos, llevan a cabo todas las actividades necesarias para lograr la conciliación entre la Autoridad y los Ciudadanos. También efectúan las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdos que se someterán a consideración del Presidente de la Comisión Nacional.

Los Visitadores Generales, están auxiliados por visitadores adjuntos, que deben de cubrir los mismos requisitos que los primeros, excepto el de la edad que para estos será de 21 años, y estarán encargados para integrar los expedientes de queja, así como la integración de las investigaciones.

Los Visitadores Generales, tienen la facultad de presentar denuncias penales si es necesario, siempre y cuando les haya sido delegada por el Presidente de la Comisión Nacional.

#### **3.3.4.- NOMBRAMIENTO Y FACULTADES DEL SECRETARIO EJECUTIVO**

- La persona que ocupe el cargo de Secretario Ejecutivo, será designado por el Presidente de la Comisión Nacional, debe ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de 30 años de edad y gozar de buena reputación.

La Secretaría Ejecutiva es el órgano de consulta, que lleva a cabo los estudios necesarios para proponer a los órganos máximos como lo es el Consejo y la Presidencia, las políticas generales en materia de Derechos Humanos, que habrá de seguir la Comisión Nacional, ante Organismos gubernamentales y no gubernamentales, Nacionales e Internacionales. Fortalecer las relaciones de la Comisión Nacional en relación con los órganos que integran la sociedad.

También efectúa estudios sobre los tratados y convenciones Internacionales en materia de Derechos Humanos, y prepara los anteproyectos de iniciativas de Leyes y reglamentos, que la Comisión haya de entregar a los órganos competentes.

En general la estructura de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, esta conformada por representantes del Poder Público y de la Sociedad Civil, siendo una estructura totalmente distinta a cualquier otra implantada en países, donde se ha introducido a sus ordenamientos jurídicos, la figura del Ombudsman.

#### **3.4.- COMPETENCIA:**

La ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y su reglamento, determina en forma clara y precisa

la competencia de la Comisión Nacional, tanto territorial, como material, pero en general esta es competente en todos los asuntos que se refieran a presuntas violaciones a los Derechos Humanos.

Como lo hemos citado la Comisión Nacional, es competente en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos, siempre que estas sean imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción del Poder Judicial Federal, (artículo 3o de la ley de la Comisión Nacional).

Es importante aclarar que conforme a la reforma al artículo 102 constitucional, adicionandole un apartado marcado con la letra B), y mediante el cual se eleva a rango constitucional la protección que brinda la Comisión Nacional de Derechos Humanos, creando institucines de defensa y protección de Derechos Humanos, para cada uno de los Estados integrantes de la federación, pero con un órgano rector como lo es la Comisión Nacional, esta tiene un rango de autoridad en relación con los órganos creados y que se creen en cada Estado, y por ende aquellos asuntos o quejas presentadas, ante organismos de Protección de Derechos Humanos Estatales, en los que se encuentren involucradas Autoridades o Servidores Públicos de la

Federación, así como de las Entidades Federativas o Municipios, será competente para conocer de la queja la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Ahora bien las quejas en las que se encuentran involucradas Servidores Públicos de las Entidades Federativas o Municipios, será competencia de los Organismos de Protección de Derechos Humanos del Estado que se trató, pero las personas o quejosos podrán interponer recursos de inconformidad en relación a las recomendaciones hechas por estos o por las omisiones, e inactividad, ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, quien resolverá el recurso.

La Materia competente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es la violación a Derechos Humanos, ya sea por actos u omisiones de Autoridades Administrativas de carácter federal, entendiéndose de este universo de Autoridades tanto las centralizadas de la Administración Pública Federal, como las Paraestatales, y de otros Organismos Descentralizados, en tanto estos dos últimos, realicen actos u omisiones que se puedan considerar como de Autoridad.

Asimismo cuando estas presuntas violaciones a Derechos Humanos, provengan o se deriven de actos ilícitos de particulares, pero con la anuencia y omisión en su actuar de alguna autoridad o servidor público, también tendrá

competencia la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y en su caso si así es establecido en las Leyes Locales para el caso de los Organos de Derechos Humanos de las Entidades Federativas.

Así como se determina la Materia y territorio de competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos también su Ley marca las Materias que no podrá conocer, tales como las que se encuentran marcadas en el artículo 7o. de la Ley de la Comisión Nacional, que a la letra dice:

ARTICULO 7o.- La Comisión Nacional no podrá conocer de los asuntos relativos a:

I.- Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;

II.- Resoluciones de carácter jurisdiccional;

III.- Conflictos de carácter laboral; y

IV.- Consultas formuladas por Autoridades, particulares y otras entidades, sobre la interpretaciones de las disposiciones constitucionales y legales.

Asimismo el artículo 8o. del mismo ordenamiento señala que la Comisión Nacional no puede conocer o examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo, pero podrá conocer cuando existan actos u omisiones de carácter administrativo es decir contra actos u omisiones de autoridades judiciales, siempre que estos sean de carácter

administrativo, exceptuando al Poder Judicial Federal.

La Comisión Nacional, hemos dicho que es incompetente para conocer quejas en contra del Poder Judicial Federal, pero cuando esta reciba una queja por presuntas violaciones a Derechos Humanos cometida por un Servidor Público del citado Poder, la comisión acusará recibo de la misma al quejoso, sin admitir la instancia, y enviará el escrito de queja a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que esta en ejercicio de la Facultad que le otorga el artículo 97 constitucional determine en forma discrecional si abre la investigación correspondiente o no. Sin embargo, si en dicha queja se encuentra involucrada alguna Autoridad Federal o Servidor Público no dependiente del Poder Judicial Federal, la Comisión admitirá la instancia sólo en lo que se refiere a la Autoridad o Servidor Público Federal de carácter administrativo.

La explicación dada en el párrafo anterior puede ser consecuencia de un estudio más a fondo respecto de la incompetencia de la Comisión Nacional en asuntos administrativos del Poder Judicial Federal, cuando estos revisten una violación a Derechos Humanos, ya que en la práctica la Suprema Corte de Justicia de la Nación no hace ejercicio de la facultad marcada en el artículo 97 constitucional, además esta función administrativa de

investigar a los Funcionarios que integran el Poder Judicial cuando exista violación a Derechos Humanos, y que es propia de la Suprema Corte, es incongruente con su función jurisdiccional ya que esta implica aspectos de carácter político y administrativo, por lo que sería congruente que dicha función desapareciera y fuera otorgada a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con el fin de que se conserve la respetabilidad de los fallos que pronuncie el más alto Tribunal de la República.

Es importante señalar la competencia que la Comisión Nacional tiene para conocer en segunda instancia de quejas en materia ecológica, competencia que no se encuentra especificada en su Ley, pero si se especifica en el reglamento interno de la Comisión Nacional concretamente en sus artículos 24 y 25, y específicamente es procedente que la Comisión conozca de quejas en segunda instancia, cuando estas traten de deficiencias, errores u omisiones en los que hubiere incurrido la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en el tratamiento de un problema, o por el contenido de su recomendación.

Hemos dicho que en cada Estado existen ya a la fecha Comisiones Estatales de Derechos Humanos que conocieran de quejas de Autoridades y Servidores Públicos de las Entidades Federativas, es decir de cada Estado por lo

que a contrario sensu, si la Comisión Nacional recibe una queja en contra de Autoridades de algún Estado de la República, esta la remitirá al Organismo Estatal de Derechos Humanos correspondiente.

La Competencia que la Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene es muy amplia y perfectamente determinada por su Ley y su reglamento interno, sin embargo, creo que es importante aumentar la misma para que pudiera conocer de las presuntas violaciones a Derechos Humanos que pudieran incurrir los funcionarios del Poder Judicial Federal, pero sólo en lo que se refiere a su aspecto administrativo y no jurisdiccional, siendo este punto al que nos referíamos en párrafos anteriores al analizar la atribución que la Constitución otorgó en su artículo 97, a la Suprema Corte de Justicia.

### **3.5.- PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISION NACIONAL.**

En términos generales el procedimiento que se sigue ante este organismo es similar al que sigue el Ombudsman Escandinavo, siguiendo los principios, de fácil acceso, análisis de la queja, e investigación de la misma, requerimiento de informes y documentos a la Autoridad responsable, así como el desahogo de diligencias de testigos y peritos, y la emisión de la recomendación en su caso y la

acusación ante la Autoridad correspondiente por hechos que se encuentran tipificados como delitos. Es un procedimiento que debe de ser pronto y expedito, sin formalidades para una emisión rápida de la resolución correspondiente.

### 3.5.1.- PRESENTACION DE LA QUEJA.

No existe característica alguna que se deba de cubrir para presentar una queja, ya que cualquier persona puede denunciar presuntas violaciones a Derechos Humanos, en forma directa, o por conducto de un representante, e incluso en casos graves por menores de edad.

La formalidad para la presentación de una queja es relativa, ya que se puede presentar por escrito o en forma verbal, e incluso a través de los medios electrónicos como lo es el teléfono, pero se requiere contar con los datos mínimos de identificación del quejoso, y en los casos que se formulen a través de esos medios electrónicos o en forma verbal, el Funcionario de la Comisión deberá de levantar el acta circunstanciada correspondiente. Asimismo las quejas anónimas que no contengan datos de identificación, huella digital o firma, se hará en la medida de lo posible saber al quejoso quien si no comparece a ratificarla en un término de 3 días contados a partir del día que haya sido encontrado y notificado, se

archivará la misma, teniéndose por no presentada, pero la queja que no contenga específicamente domicilio, teléfono u otro dato de localización del quejoso, será enviada inmediatamente a su archivo.

En la Ley de la Comisión Nacional, en su artículo 26, señala un término de prescripción para la presentación de la queja ,de un año, contado a partir de la fecha en que se haya iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios o cuando el quejoso tuvo conocimiento de los mismos, y sólo en casos excepcionales por tratarse de infracciones graves a los Derechos Humanos, la Comisión Nacional puede ampliar dicho término, mediante una resolución razonada.

Al igual que el Ombudsman Escandinavo la Comisión Nacional puede radicar quejas en forma oficiosa, por presuntas violaciones a Derechos Humanos, levantando el acta circunstanciada correspondiente, una vez que haya sido acordado por el Presidente de la Comisión, a propuesta de los Visitadores Generales.

Cabe señalar que la presentación de la queja por parte del quejoso no interrumpe los plazos de prescripción legal, no afectando el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan ejercitar los afectados conforme a las Leyes.

### 3.5.2.- TRAMITE DE LA QUEJA.

Una vez, que es recibida la queja y que es ratificada por el quejoso, la misma puede ser aceptada para investigación, o no puede ser admitida por ser notoriamente improcedente o infundada, ya sea porque se advierta mala fé o sea carente de fundamento, y exista inexistencia de pretensión, por lo que será rechazada de inmediato. En caso de que la queja no sea competencia de la Comisión Nacional esta deberá ser remitida al órgano competente, orientando al quejoso para que acuda a dicha competencia.

Cuando la queja sea aceptada, inmediatamente se le notificará a la Autoridad señalada como responsable, solicitándoles la rendición de un informe sobre los hechos de la queja así como copia de los documentos que se le requieran, otorgándole un plazo de 15 días naturales para contestar el informe requerido. También una vez que es admitida la queja se tratará de llegar a una conciliación de intereses entre la autoridad y el quejoso, siempre dentro del respeto de los Derechos Humanos que se consideren afectados, esto con el fin de lograr una solución inmediata del conflicto, y para el caso de que esta conciliación haya sido acordada por la autoridad, la Comisión Nacional lo hará constatar y archivará el expediente, pero los quejosos

pueden acudir de nueva cuenta a la Comisión Nacional en caso de que la autoridad no haya cumplido en un plazo de 90 días, con lo aceptado o lo que se allano, , por lo que la Comisión reabrirá el expediente y dictará las acciones y determinaciones correspondientes.

Cuando la queja admitida en alguno de sus puntos sea obscura, se requerirá por escrito al quejoso para que la aclare, y si despues de dos requerimientos no contesta, la queja sera archivada.

Una vez que la queja haya sido contestada por la autoridad, y que de dicha constestación se desprenda que existe una contradicción evidente en lo manifestado por el propio quejoso y la información de la autoridad, o en el sentido de que la autoridad solicite la presencia del quejoso para que sea resarcido de la presunta violación, la Comisión Nacional correra traslado al quejoso de dicha contestación, y se le otorgará un plazo de 30 días para que manifieste lo que a su derecho convenga. De no hacerlo en dicho plazo se archivará el expediente siempre y cuando resulte evidente que la autoridad se haya conducido con verdad.

La Comisión Nacional notificará al quejoso el resultado del expediente, y la reccomendación que se emita será firme no procediendo recurso alguno, al menos que se

actualice algún hecho o que el quejoso presente nueva documentación en relación a los hechos de la queja.

Es importante señalar, que los Visitadores Generales y adjuntos la Comisión Nacional, tienen fé pública en el desempeño de sus funciones.

### **3.5.3.- FACULTAD INVESTIGADORA.**

En el apartado anterior, hicimos mención al informe que la Comisión Nacional puede requerir a la Autoridad presuntamente responsable, siendo este acto el que marca la iniciación de las investigaciones que la Comisión Nacional puede llevar a cabo para el esclarecimiento de los hechos, y allegarse elementos para emitir su resolución, en forma de recomendación.

La investigación la llevan a cabo los Visitadores Generales quienes tienen las facultades de pedir a las Autoridades o Servidores Públicos, la presentación de informes y documentos, tanto a las Autoridades y Servidores Públicos presuntamente responsables, como aquellas que no lo sean y que tengan relación con los hechos de la queja. Asimismo puede practicar visitas de inspección en forma personal o por conducto del personal técnico bajo su mando, también puede citar a las personas que en una investigación deban comparecer como peritos o testigos, y llevar a cabo

todas las acciones necesarias al margen del orden jurídico, para tener un mejor conocimiento del asunto, todas estas facultades citadas en forma genérica se encuentran estipuladas en el artículo 39 de la Ley de la Comisión Nacional.

Una facultad muy especial y que puede interpretarse como un incidente de suspensión judicial en materia de amparo, es la que se cita en el artículo 40 de la Ley de la Comisión Nacional al señalar, que el visitador general puede solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados.

Hemos señalado que la Comisión Nacional por conducto de sus Visitadores Generales puede llevar a cabo solicitud de informes, remisión de documentos, y visitas de inspección a las Autoridades o Servidores Públicos, pero para el caso de que alguna Autoridad no rinda el informe o documentación solicitada no obstante de habersele requerido hasta por dos ocasiones, la Comisión independientemente de la visita de inspección que lleve a cabo y de la recomendación emitida, puede solicitar a la Secretaría de la

Contraloría General de la Federación su intervención, a fin de que en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se instauré el procedimiento administrativo correspondiente y se apliquen las sanciones que resulten. En su caso la Comisión también puede solicitar al superior jerárquico del Funcionario moroso, la imposición de alguna amonestación pública.

Todas las Autoridades y Servidores Públicos serán responsables penal y administrativamente por los actos u omisiones en que incurran durante la tramitación de quejas e inconformidades ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En su caso la Comisión Nacional cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de aquellas, podrá emitir un informe especial y la Comisión Nacional podrá denunciar ante los órganos competentes los delitos y faltas que hubiesen cometido las Autoridades o servidores públicos por las conductas y actitudes de evasión o de entorpecimiento. Puede también la Comisión Nacional solicitar la amonestación pública o privada al titular de la dependencia de que se traté, por la conducta de su subordinado.

La Comisión Nacional, como lo hemos manifestado tiene ciertas medidas de presión hacia las Autoridades y Servidores Públicos, para poder llevar a cabo

su facultad investigadora, y que esta no se vea entorpecida por elementos (Funcionarios Públicos), que impidan el ejercicio de esa facultad.

La Comisión Nacional, cuando ha terminado su labor investigadora y ha integrado las pruebas presentadas por los interesados, las Autoridades y las que esta haya recavado, serán valoradas, para poder emitir las conclusiones, que serán la base de las recomendaciones que emita.

#### 3.5.4.- RESOLUCIONES DE LA COMISION NACIONAL.

Como hemos citado, una vez terminada la investigación y elaboradas las conclusiones, con todos los elementos de prueba, el visitador general formulará el proyecto de recomendación, o acuerdo de no responsabilidad, en ambos se analizarán los hechos, argumentos y pruebas, y se determinará si las Autoridades o Servidores Públicos han violado o no Derechos Humanos de los Afectados, señalando claramente los actos y omisiones en que hubieran incurrido.

Dicho proyecto será estudiado por el Presidente de la Comisión, quien formulará las modificaciones y observaciones, y en su caso suscribirá el texto de la recomendación. El texto de la recomendación deberá contener, la descripción de los hechos violatorios de

Derechos Humanos, enumerar las evidencias que demuestren dichas violaciones, una descripción de la situación jurídica generada por la violación de Derechos Humanos, los razonamientos o consideraciones lógico jurídicos, que soporten la convicción sobre la violación, y la recomendación específica, es decir, lo que se le solicita a la Autoridad para el efecto de reparar la violación a Derechos Humanos y sancionar a los responsables.

Los efectos de la recomendación que se emita, es el de restituir las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación de Derechos Humanos, y si procede en su caso la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen causado. Estos efectos nos pueden sonar familiares, ya que son los mismos efectos que tiene la resolución de amparo, emitido en el juicio de garantías, con la diferencia de que la resolución judicial en un juicio de garantías tiene una vinculación con la Autoridad a la cual va dirigida y asimismo tiene una fuerza imperativa y se puede hacer valer en forma coercitiva, mediante los medios jurídicos aplicables, al contrario de la resolución que emite la Comisión Nacional de Derechos Humanos que es en el sentido de una recomendación y no de una sentencia, que no tiene una vinculación directa con la Autoridad, ni es imperativa, ni tiene una fuerza coercitiva, lo que nos parece acertado, y

que es una característica de la figura del Ombudsman Escandinavo, ya que de tener las características de una sentencia de amparo, se corre el riesgo de que se cree un poder paralelo a otro como lo es el Poder Judicial Federal.

La resolución que puede también emitir la Comisión Nacional, para el caso de que no se prueben las violaciones a los Derechos Humanos imputadas, a alguna Autoridad o Servidor Público, es en el sentido de un acuerdo de no responsabilidad, la cual será comunicada a la Autoridad o Servidor Público.

Para el caso de que la recomendación emitida fuera desfavorable para la Autoridad o Servidor Público, la resolución será remitida a estos, a efecto de que constesten en un término de 15 días hábiles si aceptan la recomendación, y estará obligada en su caso para que en otros 15 días adicionales remita las pruebas que acrediten haber dado cumplimiento a la recomendación.

La recomendación o acuerdo de no responsabilidad también será notificado al quejoso en un término de 6 días naturales a partir de que haya sido firmada por el Presidente de la Comisión.

Una vez que es aceptada la recomendación la Comisión Nacional a través de su Dirección respectiva dará seguimiento y verificará que se cumpla con la misma. Las

recomendaciones acuerdos y resoluciones de la Comisión Nacional no podrán ser recurridas, y tienen el carácter de definitivas.

### 3.5.5.- RECURSOS DE INCONFORMIDAD ANTE LA COMISION NACIONAL.

Como lo hemos mencionado dentro de las facultades otorgadas a la Comisión Nacional se encuentran la de resolver, las inconformidades presentadas por los quejosos, que se tramitarán como recursos de queja, por las omisiones en que hubiera incurrido la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en el tratamiento de alguna queja, y que esta omisión hubiera causado un perjuicio grave al quejoso, así como la inactividad de alguna Comisión de Derechos Humanos en el trámite de alguna queja.

1.- El recurso de queja debe ser presentado ante la Comisión Nacional, deben ser suscritos en forma directa por el quejoso, que hayan transcurrido seis meses desde la fecha de presentación de la queja ante la Comisión Estatal, y que la Comisión Estatal no haya dictado recomendación alguna.

La Comisión Nacional una vez presentado el recurso de queja, debe de solicitar a la Comisión Estatal su informe en relación al asunto quien lo deberá rendir en un término de 10 días hábiles, y la Comisión Nacional deberá

pronunciar su fallo en un término de 60 días, o antes ya sea desechando el recurso o formulando la recomendación al organismo local. Pero si la Comisión Nacional considerará que el asunto es importante y que la Comisión Estatal tardará en expedir su recomendación, podrá solicitar se remita todo el expediente de queja y continuar su trámite y emitir la recomendación correspondiente.

2.- El recurso de impugnación procede ante la Comisión Nacional cuando el quejoso este inconforme respecto de la resolución emitida, por alguna Comisión Estatal de Derechos Humanos ya sea recomendación o documento de no responsabilidad, asimismo porque haya sido deficiente el cumplimiento por parte de la autoridad responsable en relación a una recomendación emitida por una Comisión Estatal.

Este recurso de impugnación se debe hacer valer en forma directa ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos, por el quejoso, y debe ser presentada en el término de 30 días contados a partir de la notificación del acuerdo de conclusión, o de la noticia que haya tenido el quejoso de la información rendida por la Autoridad en el sentido de haber dado cumplimiento a la recomendación.

La Comisión Estatal, deberá remitir en un términos de 15 días naturales el recurso de impugnación, a

la Comisión Nacional, quien de inmediato examinara la procedencia o no del recurso, solicitará los informes necesarios al Organismo Estatal respectivo, y si, así lo considera, a la Autoridad correspondiente, y en el caso de que la Autoridad acredite haber dado cumplimiento a la recomendación, dará vista al quejoso para que en un término de 15 días manifieste lo que a su derecho convenga, y de no recibirse escrito del quejoso se archivará el expediente.

Una vez rendida la documentación e informes por parte de la Autoridad y Organismo Estatal la Comisión Nacional examinará la legalidad de la recomendación de la Comisión Estatal y la conducta de la Autoridad sobre el cumplimiento de la recomendación que se le haya formulado. En este procedimiento se podrá recibir todas las pruebas ofrecidas por los interesados tanto de Autoridades como del recurrente. La Comisión Nacional emitirá su resolución en un término no mayor de 60 días hábiles, resolución que puede ser en cuatro sentidos conforme lo marca el artículo 66 de la Ley de la Comisión y que son:

- a) La confirmación de la resolución definitiva del Organismo Local de Derechos Humanos.
- b) La modificación de la propia recomendación, en la cual la Comisión Nacional formulará a su vez, recomendación al Organismo Estatal respectivo.

- c) Declaración de suficiencia en el cumplimiento de la recomendación formulada por el Organismo Estatal respectivo.
- d) Declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la recomendación del Organismo Estatal, por parte de la Autoridad Local a la cual se dirigió, supuesto en el que la Comisión Nacional, formulará una recomendación dirigida a dicha Autoridad, la que deberá informar sobre su aceptación y cumplimiento.

Al facultar y dar competencia a la Comisión Nacional para resolver los recursos de queja y de impugnación anteriormente explicados, como si fuera una segunda instancia en relación a las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, coloca a esta como el segundo máximo órgano de defensa de los Derechos Humanos, ya que el máximo órgano de defensa de los Derechos Fundamentos, lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien conoce del juicio de amparo.

### **3.5.6.- INFORMES DE LA COMISION NACIONAL.**

Al igual que el ombudsman escandinavo, la Comisión Nacional esta obligada a rendir un informe anual al Congreso de la Unión, con la diferencia de que la Comisión también lo tiene que rendir al Ejecutivo Federal, este informe deberá contener, la descripción y número de quejas y

denuncias presentadas, el número y resultado de las conciliaciones que se hayan culminado, las investigaciones realizadas, las recomendaciones y documentos de no responsabilidad emitidos, y en general las actividades desarrolladas por parte de la Comisión Nacional tales como estudios y análisis de leyes y reformas propuestas en defensa de los Derechos Humanos, programas desarrollados ya sea culturales o académicos.

El informe presentado al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, será difundido en la forma más extensa posible a la sociedad, y asimismo en casos graves cuando así lo consideré el Presidente de la Comisión Nacional, podrá presentar a la opinión pública un informe especial, exponiendo cuestiones que revistan particular trascendencia, o gravedad.

En este sentido el informe que rinde la Comisión Nacional, al igual que el ombudsman, resulta un arma con la que en un momento dado cuenta esta institución, ya que los servidores públicos o autoridades no les es conveniente aparecer en dicho informe, como una autoridad que ha violado garantías individuales, y que no ha reparado las mismas al no haber aceptado la recomendación hecha por la Comisión Nacional, pero la labor de la Comisión debe de ir más halla, buscando que la autoridad o servidor

público, este convencido de que se equivocó, por los criterios jurídicos esgrimidos en la recomendación , que por el temor de aparecer en el informe.

La publicación que se haga de los informes de la Comisión Nacional, o de las recomendaciones y acuerdos de no responsabilidad es de vital importancia ya que es un termómetro que nos indicará el resultado del actuar de la Comisión Nacional, y sobre todo el grado de respetabilidad que existe de los Derechos Humanos en nuestro país, para el efecto de poder implementar en su caso las acciones necesarias y ganar más terreno en el respeto de esos Derechos Fundamentales, siendo mediante la creación de organismos de defensa de los Derechos Humanos un gran paso hacia esa búsqueda de concientización y respeto de las Garantías Individuales consagradas en nuestra Ley Fundamental, y en los documentos internacionales que nuestro Estado Mexicano ha ratificado.

## CAPITULO CUARTO

### NATURALEZA JURIDICA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

#### 4.1.- ANTECEDENTES EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO.

Una de las funciones primordiales del Estado Mexicano o de cualquier sistema democrático como el nuestro, es la de garantizar a los ciudadanos el acceso eficaz y oportuno a la justicia. Convirtiéndose el Estado en la primer garantía de los derechos del hombre, sin embargo, este ente es el origen y generador de las más graves violaciones de los derechos del hombre.

El crecimiento del Estado Contemporáneo, el cual a asumido múltiples funciones fungiendo como empresario y prestador de bienes y servicios, ya que los ha considerado de interés público y social, creando con esto, nuevas entidades y acrecentado el número de funcionarios y empleados a su servicio, a los cuales a dotado de facultades extensas consideradas discrecionales, a dado pauta para que surgan infulas de poder, lo que se refleja en abusos en el actuar de algunos funcionarios y errores de la administración pública en perjuicio de las personas o ciudadanos.

La llamada burocracia que a crecido en forma desmedida, se ha consolidado y existe un sentimiento de superioridad de esta respecto del ciudadano común, ya que detrás de los estrados o ventanillas los burócratas ejercen el poder. Esto ha provocado en muchos países la creación de nuevos instrumentos para la defensa y protección de los derechos del hombre, ya que se hace necesario corregir los abusos de la burocracia y en cierta medida humanizarla con el fin de que exista una comunicación de respeto y servicio del gobierno hacia los individuos.

Para tal efecto a lo largo de la historia del Estado Mexicano han surgido diversas instituciones que han tenido las características de nuestra figura en estudio, como lo son; El Procurador de vecinos del Municipio de Colima, del 21 de noviembre de 1983, el Procurador de los Pobres del Estado de San Luis Potosi de 1847, el Procurador de protección ciudadana de Estado de Aguascalientes, así como otros órganos, como la Procuraduría Federal del Consumidor, la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, la Defensoría de Oficio de los Derechos Universitarios, etc, hasta llegar al antecedente más inmediato, cuando la Comisión Nacional de los Derechos Humanos era un órgano desconcentrado del Gobierno Federal, pero solo analizaremos algunas de estas instituciones nombradas.

#### 4.1.1.- EL PROCURADOR DE LOS POBRES EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI

En 1847 Ponciano Arriaga de Leija, siendo diputado de la Legislatura Estatal de San Luis Potosi, presentó al Congreso un Proyecto de Ley para el establecimiento de la Procuraduría de los Pobres, siendo expedida el día 5 de marzo del mismo año mediante decreto número 18. Esta Institución creada fué única y original en nuestro país, y tuvo poca vigencia.

Ponciano Arriaga fué el creador del Texto del Proyecto del Procurador de los Pobres de San Luis Potosi, y pretendía subsanar la desprotección absoluta en que las clases socialmente pobres se encontraban frente a las Instituciones de Gobierno u otros agentes sociales, ya que con frecuencia los derechos individuales de esta clase socialmente débil y mayoritaria por lo general se encontraban marginadas.(1).

Como hemos mencionado la existencia de esta Procuraduría de los Pobres fué efimera ya que dos meses después de la aprobación del decreto que la creó fueron designados las personas que fungirían en ese puesto siendo estas, Vicente Bustos, Manuel M. Castañeda y Manuel Arreola,

---

(1).- Comisión Nacional de Derechos Humanos, Antología de Clasicos Mexicanos de los Derechos Humanos 1991. pp. 41-82.

los dos últimos fungieron como colaboradores inmediatos del primero, existiendo así sólo un Procurador de los Pobres. El Profesor Santiago Oñate al haber hecho una investigación de esta figura, encontró que poco tiempo después de haber tomado posesión de su cargo el señor Vicente Bustos, este fué perseguido políticamente por el General Santana, el cual ordeno la expulsión del Territorio Nacional de Don Vicente Bustos. El Procurador Bustos pidió amparo y protección al poder Ejecutivo Estatal, contra la medida dispuesta por el Ejecutivo Federal, y el entonces Gobernador Mariano Avila molesto por la violación de las Garantías Individuales que pretendía cometer Santana, comunicó a este que ampararía y protegería a Bustos, negándose las Autoridades locales a acatar las ordenes del Ejecutivo Federal, y señala el Profesor Oñate que lo más extraño sin saber los motivos ya que no fué posible averiguarlos, fué el propio Gobernador Avila quien destituyo al Procurador de los Pobres y disolvió la Procuraduría que comentamos, quedando en el olvido y no dándole más importancia a este hecho, por lo que es posible que la Procuraduría de los pobres desapareciera en el mismo año en que nació. (2)

---

(2).- Oñate Santiago, El Procurador de los Pobres Instituido en San Luis Potosí en 1847, Anuario Jurídico I UNAM 1974 México pp. 516-527.

Es importante el referirnos a esta Institución de la Procuraduría de los Pobres aunque su existencia fuera de poca vigencia y sin saber su efectividad en cuanto a sus labores que haya podido desarrollar ya que no se encuentran mayores datos, sin embargo, del análisis del proyecto de Ley encontramos que es un avance en cuanto a las Instituciones de Defensa de los Derechos Humanos se refiere, y sobre todo en nuestro país.

En efecto, la Procuraduría de los Pobres fue creada y estructurada, como un órgano independiente con amplias facultades de investigación, con características de imparcialidad y apolítico, características estas que se asemejan notablemente a Las Instituciones de Ombudsman, así como por la gratitud de sus servicios, su libre acceso, su facultad de proceder de oficio y la ausencia de efectos vinculatorios de sus resoluciones.

La finalidad de este apartado no es la de hacer un estudio exhaustivo de la ley de la Procuraduría de los Pobres, sino la de señalar sus principales características y la trascendencia de esta Institución que fue creada en 1847, y que es el primer antecedente de lo que ahora es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y asimismo el primer antecedente de un Ombudsman en nuestro país.

#### **4.1.2.- EL PROCURADOR DE PROTECCION CIUDADANA EN EL ESTADO DE AGUASCALIENTES.**

La Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes fué creada mediante decreto de fecha 14 de agosto de 1988, en el gobierno encabezado por el Ing. Miguel Angel Barberena Vega, y fungiendo como primer Procurador de este organismo el Lic. Miguel Zarre Iñiguez.

La Procuraduría de Protección ciudadana fué creada como un órgano que pertenece a la Administración Central Estatal, ya que conforme al artículo 81 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos se señala la creación de esta Procuraduría como un órgano dependiente del Poder Ejecutivo del Estado, y cuyo objetivo es la de atender las quejas que le sean presentadas por las personas afectadas derivadas de violaciones a las obligaciones de los Servidores Públicos que conforme al artículo 55 de la misma Ley son las que se citan en sus 19 fracciones y las cuales tienen como finalidad las de, "Salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia", que deben ser observadas por todos los Servidores Públicos que se mencionan en el artículo 2o. de la citada Ley, y que la citada queja sea investigada a efecto de que se exclarezca la verdad y en última instancia se obtenga la aplicación plena de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios

Públicos.

Encontramos que la creación de esta Procuraduría dentro de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado a que nos hemos referido, es novedosa y hasta cierto punto aceptada, ya que la materia de acción de dicha Procuraduría efectivamente siempre lo será cualquier Servidor Público, de cualquier nivel, más sin embargo, podemos decir que es una forma indirecta de defender o de tener un mecanismo u órgano de defensa de los Derechos Humanos, o Garantías Individuales, ya que la norma que protege garantías fundamentales de las personas, va dirigida fundamentalmente a los funcionarios que integran la Administración Gubernamental de un Estado ya que estos en el uso del imperium, con que cuentan en su actuar pueden afectar en perjuicio de la sociedad o de un individuo en particular garantías fundamentales, aunque si bien es cierto que esta forma indirecta a tenido un buen desarrollo, es necesario la desvinculación normativa de esta Institución de la citada Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y crear una Ley independiente, que cree a esta Institución, con otra personalidad para que su independencia y autonomía sea absoluta.

Independientemente de las anteriores anotaciones la Procuraduría de Protección Ciudadana del

Estado de Agascalientes presenta rasgos o características de independencia y autonomía, ya que este podrá recibir las quejas que el estime procedentes, la cual dará curso y podrá iniciar el proceso de investigación solicitando al Servidor Público señalado como infractor, un informe justificado o en su caso la remisión de documentos y su comparecencia. Este procedimiento no esta sujeto a formalidad alguna , pero si se pueden ofrecer pruebas dando oportunidad al Servidor Público de que se defienda.

Una vez llevada a cabo en forma rápida el procedimiento de investigación para esclarecer los hechos de la queja, el Procurador podrá emitir su resolución expresando sus opiniones y críticas, así como la recomendación de la adopción de medidas disciplinarias al infractor, las sugerencia de modificaciones a los procedimientos administrativos o en su caso el resarcimiento a los afectados por los daños y perjuicios que se le hubieren causado.

Podemos decir que el Procurador de Protección Ciudadana tiene las características de independencia, autonomía, facultades de investigación, acceso directo de los quejosos, emisión de resoluciones en forma de recomendación, características que tienen un gran parecido a las del Ombudsman, sin embargo, podemos decir que del

análisis de los artículos 61 al 66 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, las recomendaciones que emite no tienen la misma características que las de un Ombudsman, ya que en cierta forma tiene un carácter vinculativo y coercitivo, en virtud de que si no es acatada la recomendación, El Procurador pondrá en conocimiento esta violación al Gobernador del Estado.

La Ley en comento no nos determina la acción que debiera efectuar el Gobernador del Estado al hacerle de su conocimiento la violación en que incurrió la Autoridad al no acatar la recomendación emitida por la Procuraduría de Protección Ciudadana, pero es de entenderse que se hace del conocimiento a la Autoridad máxima para que en su carácter de Jerarquía superior obligue o gire instrucción a la Autoridad infractora para que cumpla con la recomendación emitida por la citada Procuraduría, es así que la recomendación emitida adquiere en cierta forma una fuerza imperativa para hacerse valer y ser acatada, lo que no ocurre en las recomendaciones emitidas por los Ombudsman las cuales carecen de imperio y de vinculación con la Autoridad a la que van dirigidas.

En conclusión podemos decir que el Procurador de Protección Ciudadana es el primer paso como Institución

para la creación de un Ombudsman en México, ya que denota a una persona que se encargue de investigar las quejas presentadas por los ciudadanos en contra de las violaciones cometidas en su agravio por el incumplimiento a las obligaciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, investigaciones que tendrán, el efecto de esclarecer la verdad en relación a la queja, para dictar en su momento la recomendación necesaria y obtener con esto la aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

#### **4.1.3.- LA COMISION DE DERECHOS HUMANOS COMO ORGANO DESCONCENTRADO DEL GOBIERNO FEDERAL**

Como hemos señalado en el capítulo tercero de este trabajo actualmente la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es un Organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, y el antecedente más inmediato de este organismo lo fué el órgano creado con el mismo nombre pero con la gran diferencia de que este era un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y el cual estaba adscrito directamente al titular de esa Dependencia. Ya que conforme a los considerandos del decreto publicado el día 6 de junio de 1990, fecha en que se creó el citado órgano desconcentrado, se exponía que la Secretaría

de Gobernación le correspondía conducir la política interior que compete al Ejecutivo Federal incluyendo la coordinación y ejecución de acciones dirigidas a promover la salvaguarda de las Garantías Individuales, y que por tal motivo se creó un órgano desconcentrado llamado Comisión de Derechos Humanos, adscrito al ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación.

La desconcentración de un órgano inferior o subordinado, se le asigna legalmente una determinada competencia exclusiva, que permite más libertad de acción, trámite y decisión de los asuntos, sin que se rompa el vínculo jerárquico. El maestro Andrés Serra Rojas nos dice que se llama desconcentración administrativa a la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación (3).

En efecto la Comisión Nacional de Derechos Humanos creada inicialmente como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, derivó de un órgano inferior que dependía de la Administración Central, como lo era la

---

(3).- Serra Rojas Andres. Derecho Administrativo, Edit. Porrúa S.A. Tomo I Mex. 1988 paj. 517.

Dirección General de Derechos Humanos, que integraba el organigrama de esa Secretaría, Dirección que desapareció al crearse la Comisión como órgano desconcentrado, marcando sus atribuciones, facultades y la forma de organización, pero siempre dependiente de la Administración Central no desligándose de esta, teniendo la Secretaría de Gobernación amplias facultades de decisión, vigilancia y competencia en relación al órgano desconcentrado, ya que el vínculo jerárquico existía entre el órgano desconcentrado y la Secretaría de Gobernación.

Podemos atravesarnos a decir que la Comisión Nacional de Derechos Humanos creada inicialmente como órgano desconcentrado, fué una especie de experimento por parte del Gobierno Federal, con el fin de ver como era su desarrollo y si este órgano iba a ser aceptado por la sociedad y sobre todo si su funcionamiento satisfacía las necesidades de los individuos que al ser afectados en su esfera jurídica violandoles Derechos Humanos o Garantías Individuales, por parte de las Autoridades, acudían al nuevo órgano creado y obtenían una solución satisfactoria a sus intereses y en su caso la reparación de la garantía violada. Que como hemos visto en el transcurso del tiempo la Comisión Nacional de Derechos Humanos a ganado importancia y un lugar dentro de la sociedad que cada día más los integrantes de ésta acuden

a la Comisión, para solicitar su intervención en diversos asuntos, por lo que a sido motivo suficiente para que actualmente la Comisión Nacional de Derechos Humanos sea un órgano independiente de la Administración Central, tanto técnica como administrativamente, no así presupuestalmente ya que los servicios que presta son gratuitos, creándose como un Organismo Descentralizado, cuyas características nos referiremos en los apartados siguientes a este.

En forma genérica la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado, tenía las mismas facultades y atribuciones que actualmente tiene la Comisión, en algunos aspectos, ya que la actual Comisión tiene más libertad, facultades y atribuciones que la anterior, y un ejemplo de ello, es que actualmente conoce de recursos de inconformidad presentados ante las comisiones estatales, asimismo puede presentar denuncias, ante la autoridad competente, y muy importante es que puede conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos, sin especificarse en la Ley actual como se especificó en el reglamento interno anterior que sólo vigilaría violaciones a Derechos Humanos que estuvieran definidas en la Constitución Política y en las Convenciones y Tratados Internacionales, sino que su competencia se extiende a todos los derechos humanos inherentes a la

naturaleza humana y sin los cuales no puede vivir el hombre como ser humano.

La estructura orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado era la misma a la que actualmente tiene la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano descentralizado.

#### 4.2.- CONCEPTO DE DERECHOS HUMANOS.

Hemos citado en páginas anteriores, que es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dando un concepto y antecedentes de esta, así como el estudio de la Institución fuente y de la cual se basó la idea para la creación de la actual Comisión Nacional, como lo es el OMBUDSMAN, del cual también se ha señalado sus características, su concepto y su desarrollo en otros países, ya que tiene una relación estrecha con nuestra Institución en estudio. Sin embargo, no hemos estudiado el objeto o interés jurídico que da origen a la figura del ombudsman o de nuestra actual Comisión Nacional de Derechos Humanos, es decir, me refiero al estudio de los Derechos Humanos, que, en este apartado abordaremos.

No existe un concepto o definición en forma definitiva que nos explique que son los Derechos Humanos, y

esto deviene a que los términos jurídicos son siempre o casi siempre imprecisos y sujetos a acepciones variadas. Siendo esto una de las principales causas de el sinnúmero de controversias que existen en la doctrina que dan como resultado una serie de confusiones, que hacen más complicada la ciencia del Derecho.

La frase Derechos Humanos, es en sí misma redundante, ya que todos los Derechos son Humanos; pero el uso y aplicación de tal expresión tiene una vigencia y aplicabilidad, sumamente actual y universal, pues se le da un sentido específico en relación a los Derechos fundamentales y esenciales de el ser Humano (4). En efecto la frase en estudio es redundante y contiene un problema de ambigüedad, ya que efectivamente el derecho forma parte de la naturaleza esencial del ser humano, derivado de la capacidad de razonamiento, pensamiento y libre arbitrio que todo ser humano posee, capacidades que ningún otro animal tiene, ya que el ser humano en su sentido material es el animal con mayor raciocinio que existe en nuestro planeta.

El término "Humanos", hace referencia a la especie humana, que engloba a todos los hombres en general, y que es equivalente al ser humano, hombre o mujer. Al hablar en el párrafo anterior de que el Derecho es producto

---

(4).- Herrera Ortiz Margarita, Manual de derechos Humanos, Edit. Pac. 1991. pag. 9.

de lo humano, podemos entender que es natural a este y por ende al hombre ya que los términos humano y hombre significan lo mismo y se refieren en su sentido material al animal con las cualidades de razón.

Al hacer este desglose de adjetivos nos vamos adentrando en la teoría iusnaturalista, que considera los Derechos humanos como una prolongación o proyección de los Derechos naturales, que por el contrario esta posición es rechazada por los autores positivistas para quienes no existe implicación alguna entre ambos términos (5)

La teoría iusnaturalista o del Derecho natural, ha sido formulada desde la antigüedad Griega y Romana. y el sustento a esta, que la mayoría de los teóricos han hecho, consiste en la existencia de normas ideales de valor superior, de diverso contenido y que dominan el panorama de los Derechos positivos. Todas las teorías que al respecto se han esgrimido no sólo por los teóricos antiguos, sino también de la primera mitad del siglo XIX, están íntimamente ligadas con el problema de la justicia.

Este Derecho natural tiene su fundamento en la naturaleza humana, y es independiente a religión alguna surge por el hecho de la existencia del hombre y se confirma con la interrelación existente con los demás hombres, dentro

---

(5).- Castan Tobeñas Jose, Los Derechos del Hombre.pag 8

de la idea de justicia de cada ser humano en relación con el actuar social.

El presente trabajo no tiene por objeto el hacer un desglose exhaustivo, de todos o de los más importantes exponentes de esta teoría, sino nada más hacer una explicación general de la misma. Para poder entender lo que son los Derechos Humanos, hemos de basarnos fundamentalmente en lo que el ilustre jurista Luis Recasens Siches ha llamado "Estimativa Jurídica", que lo equipara en cierta forma a la denominación de "Derecho Natural" o "Derecho Racional" o "Idea de Justicia".

En términos generales señala que la Estimativa jurídica son los juicios de valor que el hombre hace con fines determinados para satisfacer diversas necesidades o resolver determinados conflictos dentro de la convivencia social, creando el Derecho real y efectivo.

Recasens Siches, en forma textual señala, refiriéndose a la justificación de la "estimativa jurídica," Para que pueda existir una norma de Derecho Positivo precisa que antes se haya producido una estimación, la cual entonces no es todavía Derecho Positivo y sobre la cual se fundará el Derecho Positivo que se dicte después. La norma positiva constituye la expresión de un juicio de valor". (6)

---

(6).- Recasens Siches Luis, Tratado General de Filosofía del Derecho, Edit. Porrúa S.A. 1978 pag. 367-399.

Al respecto he de señalar que, en efecto, el Derecho Positivo no es creado por el hecho de crearlo, y que este sea entendido como un mero hecho, ya que la creación del mismo es un hecho humano, y que al ser creado por el hombre necesaria y forzosamente en el pensamiento de este debió de existir un juicio de valor que lo haya inspirado para la creación del derecho positivo.

Pero, ese juicio de valor o estimativa que el hombre ha hecho, respecto de la conducta que ha elegido para incluirla en una norma de Derecho Positivo, no pudo haber sido en una forma caprichosa o casual, sino que esos juicios de valor ya sean correctos o no, debieron de haber seguido un procedimiento de análisis respecto del contexto social así como de la experiencia y del conocimiento apriori. De tal manera que el citado jurista nos señala; " La experiencia no es la fuente de los conocimientos apriori, pero suele constituir la incitación y el aliciente para que nuestra mente los descubra. De suerte que el filósofo del Derecho, lejos de aislarse de las realidades sociales, debe sumirse profundamente en ellas, observarlas cuidadosamente, vivirlas con intensidad. Sólo de esa manera, en íntimo contacto con la experiencia histórica podrá alumbrar en su mente los juicios estimativos adecuados". (7). Hemos de

---

(7).- IDEM Ob. Ult. Cit. pag. 367-399.

añadir a esta expresión, que ese juicio estimativo no sólo los filósofos del Derecho lo han de efectuar sino también todas aquellas personas que crean y aplican el Derecho, llamense Legisladores o Jueces.

Un punto importante señalado por nuestro citado jurista en estudio, es el de determinar que esa estimativa jurídica o juicios de valor no debe entenderse que emana de la subjetividad del hombre, sino que deviene de un análisis objetivo relacionado con el contexto de la vida humana en general, y de la esfera particular de cada una de las situaciones concretas, es decir, no debe de ser ese surgimiento de juicio de valor de una simple ocurrencia del hombre o de lo que este dentro de su particular punto de vista piense, sin tomar en cuenta al ser humano en general dentro del contexto social donde este se desarrolla interactuando con otros hombres, sino que como ha quedado citado debe de tomar en cuenta el factor social así como el contexto particular de una determinada situación.

Como cite en párrafos anteriores la teoría naturalista que se basa fundamentalmente en el estudio de los Derechos Humanos en base a una Ley eterna anterior a una norma positiva, y que tiene como fin el alcanzar la justicia, también la teoría de la estimativa jurídica mediante los juicios de valor que el hombre lleva a cabo

para crear el Derecho Positivo, tiene como fin el de alcanzar la justicia, objetivo principal de toda norma jurídica.

Encontraposición la teoría Positivista, se caracteriza atendiendo a su valor formal sin tomar en consideración la justicia o injusticia de su contenido, y su validez esta condicionada por la concurrencia de ciertos requisitos, determinantes de su vigencia (8). El Derecho positivo antes del resurgimiento del Derecho Natural no aceptaba la existencia de una ley suprema y eterna y los defensores de esta teoría positivista señalaban, que el orden jurídico creado formalmente era el único que podía reconocer ciertos derechos a los integrantes de una determinada sociedad, es decir a los hombres que pertenecían a un determinado contexto social, el Derecho Positivo mediante la creación o surgimiento legal de la norma jurídica otorga ciertos derechos necesarios a los hombres, para ser armoniosa la vida en sociedad.

Actualmente la ley humana (Derecho Positivo), que como se ha citado es obra de la Autoridad social, reconoce como fuente y medida de su validez a la ley natural. La ley humana constituye la aplicación de los

---

(8).- García Maynes Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Edit Porrua S.A., 1968 pag 36-41.

principios del Derecho Natural a una materia social concreta (9). Este reconocimiento se vino dando en forma paulatina derivado de los diversos movimientos sociales tales como la Revolución Francesa que vinieron a derrocar algunos regímenes totalitarios, que basaban su poder en la fuerza y en el Derecho Positivo que a su favor existía, tomando actualidad la teoría del Derecho Natural que defendía derechos que consideraba inherentes e inalienables del hombre, Derechos que adquirieron vigencia y que actualmente cualquier Estado moderno dentro de su orden legal positivo se encuentran contemplados en mayor o menor medida. Ya que si un Derecho Positivo contrario a las costumbres y al pueblo o sociedad a que pretende aplicarse, o a su moralidad o religión, no tendrá grandes posibilidades de subsistir, y en un momento determinado podrá ser Derecho Positivo pero no un Derecho vigente, ya que puede no ser observado o en un determinado momento puede ser revocado por los movimientos sociales como el que ha quedado citado y que comunmente se les llama revoluciones.

Actualmente el Derecho Natural y el Derecho Positivo, no se contraponen sino se complementan adquiriendo total vigencia la teoría de la estimativa jurídica del

---

(9).- Preciado Hernandez Rafael, Lecciones de Filosofía del Derecho UNAM 1982. pag. 235-249.

jurista Luis Recasens Siches anteriormente citada

De lo anteriormente expuesto al explicar en forma concreta dos de las teorías principales del Derecho que no pueden estar separadas de lo que en la actualidad hemos llamado Derechos Humanos y tomando como base la complementación de ambas así como la estimativa jurídica o juicio de valor, podemos atrevernos a dar un concepto de Derechos Humanos; " Los Derechos Humanos pueden considerarse como aquellas prerrogativas jurídicas reconocidas por un orden legal establecido en un tiempo y lugar determinado derivadas de la naturaleza humana, mediante el juicio de valor efectuado por el pensar del hombre, con el fin de respetar la dignidad humana, y defender algo considerado deseable, importante, y bueno para la vida humana, con un sentido de justicia".

#### 4.3.- CONCEPTO DE GARANTIAS INDIVIDUALES.

El término Garantías Individuales es usado por nuestra actual Constitución Política, para incluir en esta parte que se le ha llamado dógmatica, las prerrogativas o derechos mínimos que goza cualquier hombre dentro del Estado Mexicano, es decir, los Derechos Humanos.

El Término Garantía significa la acción de

proteger, defender, salvaguardar, asegurar, y que ha sido utilizado tanto en el Derecho Privado como en el Derecho Público, y en este último con el fin de designar la seguridad protección y respeto a una serie de derechos que el Congreso Constituyente considero como básicos y esenciales al incluirlos en nuestra Constitución con el objeto de un mejor desenvolvimiento y convivencia social pacifica, ordenada y progresista de los gobernados que habitan el territorio nacional.

Individuales esas garantías, entendidas al hombre en su individualidad siendo parte de la sociedad, ya que el hombre es un ser social por naturaleza y le es innato que sus derechos sean al mismo tiempo sociales e individuales.(10)

El término "Garantías Individuales", el cual hemos desglosado anteriormente para un mejor entendimiento, lo podemos analizar también desde un punto de vista estricto o de amplio sentido. Entendiendo este último en relación con el término en Estudio " Como el conjunto de normas de carácter Constitucional que positivisan los Derechos Humanos, dándoles obligatoriedad e imperatividad haciéndolos que sean respetados por parte de las autoridades

---

(10).- Herrera Ortiz Margarita, Manual de Derechos Humanos Edit. Pac. 1991, pag. 8-10.

gubernamentales y del Estado mismo". Y desde un punto de vista estricto, he de decir que las Garantías Individuales son "Las Prerrogativas o derechos mínimos que el gobernado tiene en su relación jurídica de supra a subordinación con el Estado, quien esta obligado a respetar dichos Derechos y a impedir su violación, observando y hacer observar el derecho subjetivo a favor del gobernado que emana de las normas que de carácter público contempla nuestra Constitución Política en su parte dógmatica".

Es de importancia hacer notar que he hecho esta división, en virtud de que nuestro máximo ordenamiento legal es estrictamente positivista, ya que conforme a su artículo primero, nuestra ley suprema no habla de reconocimiento de Derechos del Hombre, sino de que otorga ciertas garantías inviduales no como consecuencia de "Derechos Naturales", que este pudiera tener en su carácter de persona humana, sino en su calidad de "Gobernado", es decir, en nuestra Constitución de 1917 los Derechos del Gobernado no equivalen a los Derechos del Hombre, no son anteriores a ella ni necesariamente reconocibles por ella, sino derivados de la relación jurídica en que se traduce la Garantía Individual establecida y regulada por sus propios mandamientos (11).

---

(11).- Burgoa Orihuela Ignacio, Las Garantías Individuales, Edit. Porrúa S.A. 1981, pag. 185-190.

#### 4.4.- CONCEPTO DE GARANTIAS SOCIALES.

En las Constituciones de la post-guerra surgen al lado de las libertades individuales , Derechos que se han calificado con la denominación de Derechos Sociales o Garantías Sociales, que se contraponen a las ideas de tipo liberal que prevalecían, ya que si bien es cierto, que el Estado, conforme a ese liberalismo actuante en el que las obligaciones a cargo de éste deberían de ser de contenido negativo, imponiendo a las autoridades actitudes fundamentalmente pasivas, buscando un desarrollo social y económico en beneficio de la colectividad, también es cierto que el Estado debe ante todo y para lograr sus fines, garantizar el desenvolvimiento integral de la personalidad de sus gobernados y para hacerlo es necesario que se haga cargo de obligaciones de contenido positivo, que asuma una conducta activa, y no se concrete a adoptar una actividad negativa.

conforme a esta observación, en las nuevas Constituciones se consignan Garantías Sociales que no implican una obligación negativa sino positiva para las autoridades, así el Estado tiene la obligación de impartir la enseñanza creando escuelas, velar por el respeto a la propiedad colectiva creando la norma en favor de ciertas

personas, es decir, de un determinado grupo social desprotegido, dotandolos de tierras y aguas, y en otros casos garantizar aquellos Derechos mínimos que un grupo social determinado debe de tener frente a los factores económicos.

Esta actividad positiva del Estado a dado origen a lo que se le ha llamado Derecho obrero, social y cultural, pero como el derecho obrero a penetrado en el derecho económico, transformando lo que se entiende como empresa, ya que los obreros forman parte de esta, los derechos sociales han tomado el nombre también de garantías económicas, sociales y culturales.

Las Garantías Sociales no se contraponen ni son iguales a las Garantías Individuales, ya que los sujetos que intervienen y el objeto, son distintos. La relación jurídica de los sujetos contemplados en una Garantía Social se da entre dos sujetos que frente al Estado tienen entre ellos una relación de coordinación, pero uno de estos que por lo regular se le ha llamado la clase trabajadora, se encuentra en un posición económica social menor que la otra a la cual se le ha llamado la clase empresarial o detentora de los medios de producción, es decir, ambos sujetos se encuentran en una situación de gobernados y en su relación que existe entre ambos, uno es económicamente más poderoso

que el otro, lo que puede dar lugar, y así ha sido a través de la historia, que aquel que detenta los medios de producción se aproveche de la posición del otro y este último sujeto llamado por lo regular clase trabajadora, sea explotado y no goce de derechos producto de su actividad laboral, por lo que toca al Estado regular esa relación que existe entre las citadas clases, ejerciendo un poder de imperio limitado conforme al orden jurídico es decir conforme a las Garantías Sociales, vigilando que aquellas garantías que la norma social dispone sean cumplidas en favor de la clase trabajadora por la clase capitalista. En la Garantía Individual la relación de los sujetos es de supra a subordinación, entre el Estado y el gobernado.

Siendo la relación o vínculo jurídico entre los sujetos de la norma, diferente en las Garantías Individuales, frente a las Sociales, los Derechos y las Obligaciones específicos que de ellas se derivan son también diferentes, teniendo su exigencia y cumplimiento, finalidades distintas. En efecto, las Garantías Individuales persiguen como objetivo proteger al sujeto como gobernado frente a las arbitrariedades e ilegalidades del poder público, por ende, la titularidad de las Garantías Individuales se hace extensivo a todo individuo, a toda persona, independientemente de sus condiciones peculiares.

Por el contrario, las Garantías Sociales nacieron a título de medida jurídica para preservar una clase social económicamente inferior y a sus componentes particulares, ya no frente al Estado y sus autoridades como obligados directos, sino ante otra clase social más pudiente. Por tal motivo, la titularidad de las Garantías Sociales es mucho más restringida que la que corresponde a las Garantías Individuales, ya que se circunscribe a una clase social determinada. (12)

Conforme a lo anterior podemos decir que la Garantía Social es la norma de Derecho Público que regula la relación jurídica entre dos clases sociales que son económicamente diferentes, y cuya vigilancia corresponde al Estado.

#### 4.5.- CONCEPTO DE DERECHOS DEL HOMBRE.

En el apartado 4.2 anterior, al referirnos a los Derechos Humanos nos referimos también a los derechos del hombre, y no porque estos sean distintos sino que ambos términos son sinónimos, por lo que al haber dado ya un concepto de Derechos Humanos, he dado un concepto de

---

(12).- IDEM Ob. Ult. Cit. pag. 686-688.

Derechos del Hombre. Sin embargo, he querido analizar muy someramente en este apartado la característica de la norma jurídica que contemple Derechos Humanos, Derechos del Hombre o Garantías Individuales, a la luz del Derecho Público Subjetivo.

No se ha llegado a resolver satisfactoriamente lo que es el Derecho Público, ya que la doctrina parte siempre en diferenciar lo que es el Derecho Público y el Derecho Privado. Al respecto y citando las dos teorías más importantes que se han esgrimido y las cuales cita el doctor Eduardo García Maynes en su libro Introducción al Estudio del Derecho, al señalar la teoría del interés en juego y la teoría de la naturaleza de la relación. La teoría del interés en juego auspiciada por la doctrina clásica romana señala; que es Derecho Público aquel de atañe a la conservación de la cosa estatal, y que beneficia a la comunidad; es privado el que concierne a la utilidad de los particulares (13). Esta posición ha sido duramente atacada por Kelsen, al argumentar que no es posible hablar de normas destinadas exclusivamente a un interés individual ya que desde el momento en que una norma protege un interés individual esa protección constituye un

---

(13).- García Maynes Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho Edit. Porrúa S.A. 1968 pag 131-136.

interés colectivo, es decir, toda norma jurídica tiene un interés social colectivo al tratar de regular la conducta de los individuos con el objeto y fin de tener una armonía y paz social.

La teoría de la naturaleza de la relación, que consiste en aquellas relaciones jurídicas que una norma establece entre los sujetos que ella contempla, y que puede ser de coordinación o de subordinación; es de coordinación cuando en ella intervienen dos particulares o interviene también el Estado, pero en su carácter de ente social particular, es decir, no con el imperio y fuerza que se encuentra investido sino en una situación igual a cualquier otro individuo; y será de subordinación cuando esa relación se de en planos distintos es decir, entre el Estado con su imperio y fuerza en relación con un particular.

Partiendo de esta clasificación de relaciones jurídicas que puede contemplar la norma de derecho, será Derecho Público cuando exista una relación de supra subordinación y de Derecho Privado cuando esa relación se de en forma coordinada. Partiendo de esta distinción de relaciones jurídicas y sin apegarnos totalmente a esta teoría que ha sido la más aceptada por los juristas, podemos decir que los Derechos Humanos o Derechos del Hombre son Derechos de carácter Público, ya que la relación que se da

en esas normas de Derecho Positivo que han reconocido Derechos Fundamentales, se da entre el Estado y los Gobernados principalmente, ya que la norma al respecto, también esta dirigida a todos los individuos de una sociedad quienes también deben respetar y observar el cumplimiento de esos Derechos.

Ahora hay que tratar de determinar si los Derechos Humanos son derechos subjetivos, al respecto existen muchas tesis de filosofía jurídica para tratar de dar un significado o definición de derecho subjetivo, sin embargo, no es el propósito de este trabajo el hacer una exposición extensa al respecto, así, si entendemos al derecho subjetivo como una facultad del hombre en general para que este pueda hacer o no hacer algo a lo que tiene derecho, e incluso ha requerir a otro su cumplimiento exigiéndole una obligación de dar, hacer o de abstención, es decir, el hombre es el sujeto titular o activo de los derechos humanos, ya que es algo propio del hombre de ningún otro ser o animal.(14).

Ahora bien las Garantías Individuales que cuentan con ese Derecho Subjetivo, parecería que fuera un Derecho Privado, ya que el goce del Derecho sólo interesa a

---

(14).- Bidart Campos German, Teoría General de los Derechos Humanos Instituto de Investigaciones Jurídicas. pag 13-31.

su titular, pero los Derechos del Hombre tiene un carácter público, ya que va dirigido hacia la Autoridad, hacia los detentadores del poder político, y si bien el goce del Derecho en sí mismo sólo interesa a su titular, existe un interés colectivo en el respeto del Derecho por parte del Gobernante, es decir, en el actuar del Gobernante encuentra su límite, con lo cual se hace patente el carácter público de la norma que consagra un Derecho Subjetivo en favor del hombre. Por lo tanto los Derechos del Hombre, Derechos Humanos, Garantías Individuales o Derechos Fundamentales, tienen la característica de ser Derecho Público Subjetivo.

Desde este punto de vista podemos decir que los Derechos del Hombre, "Es la Facultad subjetiva que tiene el individuo en un conglomerado social para ejercitar sus derechos primordiales, innatos o producto de un juicio de valor, y que es plasmado en una norma de Derecho Público que tiene por objeto hacer vigentes esos Derechos Subjetivos, de observancia para los demás Hombres y muy especialmente para los gobernantes.

**4.6.- LA ADICION DEL APARTADO B) AL ARTICULO 102 DE LA CONSTITUCION QUE ELEVO A RANGO CONSTITUCIONAL A LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.**

Primeramente haré una somera reflexión, en relación al artículo 102 Constitucional que acoge la

organización del Ministerio Público de la Federación y marca su competencia, y actualmente en su apartado B) a los organismos de protección de los Derechos Humanos.

El numeral en estudio se encuentra dentro del capítulo cuarto de nuestra Constitución el cual esta titulado " DEL PODER JUDICIAL ", estando dentro de este capítulo que abarca del artículo 94 al 107, toda la organización, competencia y facultades de uno de los tres poderes del Estado Mexicano como lo es el Poder Judicial, sin embargo dentro de este capítulo encontramos el artículo 102 el cual no se refiere al poder judicial, ya que como sabemos el Ministerio Público Federal depende de un Procurador General de la República, el cual funge como consejero jurídico del Gobierno entre otras facultades, y depende directamente del Poder Ejecutivo, no encontrando una justificación para que el Ministerio Público Federal se encuentre regulado por el artículo 102 ya que debería de estar incluido y regulado en el capítulo tercero que se refiere a la organización y estructura del " Poder Ejecutivo ".

Asimismo y como lo he mencionado en el capítulo correspondiente los organismos de protección de los Derechos Humanos, y específicamente la Comisión Nacional de Derechos Humanos, su titular es nombrado por el Poder

Ejecutivo, sometido a la aprobación de la Camaras de Senadores, por lo que la Comisión Nacional de Derechos Humanos no tienen ingerencia en el Poder Judicial Federal ni forma parte del mismo, por lo que tambien sale de contexto, el hecho de que esten contemplados dentro del capítulo cuarto que se refiere a la Estructura y Competencia del Poder Judicial. Atento a estas consideraciones es necesario que a fin de llevar un orden de los temas que nuestra Constitución Política trata en su parte orgánica es necesario que tanto el Ministerio Público Federal como los Organos de Protección de Derechos Humanos sean suprimidos del citado numeral y intercalados en alguno de los artículos del capítulo tercero que se refiere al Poder Ejecutivo, asimismo también sería procedente que los organismos de protección de los Derechos Humanos pudieran ser incluidos dentro del artículo 29 Constitucional, que es el último artículo del capítulo primero que se refiere a las " Garantías Individuales ", capítulo donde se contempla los Derechos Humanos que nuestro régimen positivo reconoce, y que son el objeto de los organismos de protección de los Derechos Humanos.

La iniciativa que adicionó el artículo 102 de la Constitución enviada por el Presidente de la República Lic. Carlos Salinas de Gortari el 18 de noviembre de 1991,

al H. Congreso de la Unión, señalaba que esta adición ha dicho numeral contempla la creación de organismos protectores de Derechos Humanos, que complementaría y reforzaría el espíritu eminentemente social de dicho precepto, ya que el Ministerio Público de la Federación es el representante de los intereses de la sociedad, en su conjunto. Considero que independientemente de lo manifestado en los párrafos inmediatos anteriores, si bien es cierto que el Ministerio Público desempeña una representación social, por otra parte funge como un consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo, por lo que este defiende los intereses materiales y morales del gobierno, siendo un hecho antagónico al carácter de representante social del Ministerio Público de la Federación, lo que nos da otro punto más a nuestro favor para que la regulación jurídica fundamental de los organismos de protección de Derechos Humanos sean retirados de dicho artículo y contemplados en los que ya hemos señalado, ya que el doble aspecto de función que tiene el Ministerio Público de la Federación, pueda afectar y que no sean bien vistos los organismos de protección de Derechos Humanos.

Asimismo la iniciativa anteriormente citada señalo que la Comisión Nacional de Derechos Humanos fué estructurada a la manera de un Ombudsman, y que no

sustituirá a los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia sino que será un organismo auxiliar en la defensa de los Derechos Fundamentales.

También uno de los objetivos primordiales de esta iniciativa, fué la de dar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos la permanencia necesaria para garantizar su eficacia y resultados en el mediano y largo plazo y así continuar con el mejoramiento de los instrumentos de defensa de los ciudadanos, y dar una respuesta a los compromisos internacionales adquiridos por el Estado Mexicano para la protección de los Derechos Humanos.

Hasta el momento hemos analizado desde la Institución que se tomo de base para la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en cuanto a sus características, como lo es el Ombudsman, y su desarrollo de este en los diferentes países para justificar su actuar y su inclusión en nuestro sistema jurídico. se ha estudiado en forma concisa la estructura, facultades y características del máximo órgano administrativo de protección de Derechos Humanos, y su objeto o fin último que es el de proteger, actualizar, y vigilar la observancia de los Derechos Humanos, llamense también Derechos del Hombre, Derechos Fundamentales o Garantías Individuales, dando un concepto de estos mediante la explicación de las principales teorías

filosóficas-jurídicas que se han esgrimido para su justificación, y en este penúltimo apartado la iniciativa formulada para elevar a rango Constitucional la Comisión Nacional de Derechos Humanos u Organismos de Protección de Derechos Humanos, toca el turno ahora en el siguiente y último apartado de este capítulo el de analizar si la Comisión Nacional de Derechos Humanos es un Organo de control de la Administración Pública, todo lo anterior con el fin de llegar a determinar desde mi particular punto de vista la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos desde el punto de vista de su objeto sus características, su organización, y como un órgano social.

#### **4.7.- LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS COMO ORGANO DE CONTROL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.**

Existe en nuestro ordenamiento jurídico estatal una inmensa gama de controles del actuar de la Administración Pública, y por ende para defender nuestras Garantías Individuales; podemos citar medios jurisdiccionales de protección, integrados por los Tribunales Judiciales y muy especialmente por nuestro Juicio de Amparo, sin embargo, en algunas ocasiones este medio de control jurisdiccional se ve limitado por lo que algunos autores han llamado tecnicismos jurídicos propios del Juicio

de Amparo, o principios fundamentales de este, tales como; el principio de iniciativa o instancia de parte, el principio de agravio personal y directo, el principio de definitividad, y el principio de estricto Derecho.

Mecanismos Jurisdiccionales de control formalmente administrativos, integrados por los Tribunales Fiscales o Tribunales Contenciosos Administrativos. Asimismo existen mecanismos internos de control, que son todos aquellos recursos administrativos contenidos en los diversos ordenamientos que regulan la Administración Pública.

Controles Políticos de carácter Constitucional sobre la Administración Pública que consiste fundamentalmente en el equilibrio de los Poderes de la Unión, en donde existen Controles Políticos del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, o el control no jurisdiccional que ejerce el Poder Judicial mediante la función de investigación que tiene la Suprema Corte de Justicia en el artículo 97 Constitucional y podemos citar aquel Control Político ejercido directamente por el pueblo a través o mediante la acción popular.

Asimismo, existen diversas Instituciones especializadas que dependen del Poder Ejecutivo y que Tutelan a los Gobernados, dentro de estas podemos citar; al Ministerio Público y la Procuraduría General de la

República, las Defensorías de Oficio, la Procuraduría Federal del Consumidor, Los Consejos Tutelares de Menores, La Procuraduría Agraria, etc.

He citado algunos de los muchos mecanismos de control que existen para retener el abuso de la Administración Pública y defender las Garantías Individuales, pero muchos de estos mecanismos son lentos, costosos y con muy poca efectividad por lo que el Estado ha visto la necesidad de crear organismos de Control que sean eficaces, gratuitos y no esten influenciados por procesos largos y costosos, es por ello que la actual Administración Gubernamental preocupada con el afán de garantizar la observancia de las Garantías Individuales o Derechos Humanos en ellas consagradas, se vió en la necesidad de crear un organismo capaz de dar cause a todas las quejas que los Gobernados tienen en contra de algunas Autoridades, este organismo basado en las características de la figura del Ombudsman fué creado inicialmente mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de junio de 1990, como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, dándole el nombre de Comisión Nacional de Derechos Humanos, y debido al buen desempeño que ha tenido, mediante decreto de fecha 9 de diciembre de 1991, se eleva rango Constitucional la citada Comisión y ordena se creen

Organismos Protectores de Derechos Humanos en cada uno de los Estados de la República. Y mediante Decreto de Fecha 29 de junio de 1992, se pública la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dándole a la Comisión Nacional de Derechos Humanos competencia federal y una naturaleza igual a un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Considero que la Comisión Nacional de Derechos Humanos y en general los Organos Protectores de Derechos Humanos pertenecen a aquellas Instituciones de control de los actos de las Autoridades, creadas por el Poder Ejecutivo , con la finalidad de tener un mayor control del actuar de la Administración Pública Federal.

Es importante destacar, que al surgir la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, tiene especial importancia ya que en nuestro orden jurídico este tipo de instituciones son peculiares, y muy propias del Estado Mexicano. estas instituciones son creadas por la administración central para la realización de algunos fines del Estado, por lo que es una forma de organización administrativa , mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de Derecho Público, con competencia limitada a sus fines específicos y

especializado para atender determinadas actividades de interés general. (15).

Ahora bien y sin dejar de conocer que la Ley Federal de Entidades Paraestatales no le es aplicable a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en términos del artículo 3o. párrafo segundo de la citada Ley en relación con el artículo 4o. del Reglamento Interno de la Comisión, es importante destacar y conocer el objetivo de los organismos descentralizados, por lo que nos referiremos al artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, y solo con el fin de entender lo que es este tipo de organismos y cuales son sus objetivos y fines conforme a la Ley:

El artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales señala que el objeto de un organismo público descentralizado, son; I.- la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; II.- La prestación de un servicio público social; y; III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. asimismo el artículo 15 de la citada ley determina que los decretos que crean este tipo de organismos deben señalar, su denominación, su domicilio y su

---

(15).- Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo Tomo I Edit. Porrúa S.A. 1988 pag. 728

objeto. En la especie nuestro organismo en estudio, cuyo objeto principal es la protección, observancia, promoción, estudio, y divulgación de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano, que se le ha denominado Comisión Nacional de Derechos Humanos, fue creada con el objeto y fin de prestar un servicio social, ya que los servicios que presta son gratuitos, además es de interés social para todos los hombres primeramente que integran la sociedad mexicana, y para la comunidad internacional que los derechos fundamentales del hombre sean respetados por ellos mismos y por entes superiores de poder, asegurando así la armonía de la convivencia social.

Como citamos al inicio de este capítulo, el Estado debe ser una de las primeras garantías que aseguren la permanencia y observancia de los derechos humanos dentro de su territorio, es por eso que el Estado Mexicano a creado diversos medios de control para tal efecto, siendo uno de estos últimos precisamente nuestro organismo en estudio, y al ser creado por el, debe de asegurarle una existencia jurídica permanente y con fines determinados, razón por la cual la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha sido creada como un organismo descentralizado, ya que esta figura de la descentralización es propia del estado mexicano para que este realice sus fines, que como hemos citado, uno de

esos fines es el de asegurar la aplicación, observancia y divulgación de los derechos del hombre consagrados en nuestra Constitución en el capítulo primero de las Garantías Individuales.

Si bien es cierto que la naturaleza de un organismo descentralizado es entre otras las de prestar un servicio estatal, también es cierto la autonomía con la que están investidos este tipo de instituciones, por lo que nuestra institución goza de esa característica de autonomía orgánica, con un poder propio de decisión en los asuntos que se le han encomendado y no está influenciado en sus decisiones por el poder público central, al cual vigila, ya que otro de los objetos de la Comisión Nacional es el de fungir como un órgano de control de la administración pública, evitando violaciones a las Garantías Individuales o exigiendo su reparación por parte de la autoridad que las ha violado.

## CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo hemos estudiado a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, mencionando sus características, su organización, su objeto, su inminente sentido social, y su origen como órgano de control de la administración pública, pero siempre siguiendo los lineamientos y particularidades de la Institución del Ombudsman, llegando a las siguientes conclusiones:

**PRIMERA.-** La Comisión Nacional de Derechos Humanos esta creada con características idénticas a las de la Figura Escandinava del Ombudsman, a excepción del nombramiento o del poder estatal al que pertenece, ya que en nuestro ordenamiento jurídico la Comisión emana del Ejecutivo, con la aprobación de la Cámara de Senadores o del Congreso de la Unión, y el Ombudsman depende en forma directa del parlamento sueco, a excepción de aquellos Ombudsman creados en otros países como los que hemos citado en el capítulo segundo.

**SEGUNDA.-** El Ombudsman es de origen sueco y se caracteriza por gozar de autonomía, e independencia, con amplios poderes de investigación de las quejas presentadas ante él, y con reducidas facultades en sus resoluciones, ya que estas últimas carecen de imperio y de coercitividad para hacerlas cumplir, radicando su fuerza para ser cumplidas en la moral o en el temor de la autoridad de ser señalada por el Ombudsman en sus informes y publicaciones como un elemento de la administración pública que ha tenido errores en su actuar, violado derechos fundamentales del hombre.

a).- La competencia del Ombudsman lo es todos los funcionarios públicos, pero conforme esta figura se aplica en diversos países, en cada ordenamiento se señala la competencia de este, que en general es la misma, a excepción de los funcionarios del poder judicial u órgano jurisdiccional.

b).- El procedimiento que se sigue ante el Ombudsman tiene la característica de ser pronto y expedito, sin formalismos, a excepción de algunos países donde el acceso a este por parte de los gobernados es tardado por ser indirecto, y tener que ocurrir primeramente a alguna persona del Parlamento o Congreso, para poder obtener la intervención de esta institución en algún asunto.

c).- La versatilidad dinamismo y adaptabilidad de la institución del Ombudsman, a hecho que sea adoptado por varios países con distintas formas de gobierno, cambiando su organización, estructura, y su nombre, pero sin variar sus características esenciales, como nuestra Comisión Nacional de Derechos Humanos.

**TERCERA.-** La Comisión Nacional de Derechos Humanos, esta creada y estructurada conforme al ordenamiento legal de nuestro país, pero conservando las características esenciales de la figura del Ombudsman, tales como autonomía, independencia, poderes de investigación, el carácter especial de sus resoluciones, así como la rendición de informes y la publicación de sus resoluciones.

a).- A diferencia del Ombudsman tradicional la C.N.D.H. no es competente para conocer de asuntos de la autoridad jurisdiccional, sin embargo, y como he señalado en el capítulo tercero sería conveniente que la facultad constitucional otorgada a la Suprema Corte de Justicia, para investigar violaciones graves de Garantías Individuales, en el artículo 97 de la Constitución, fuera reformado a fin de eliminar esta atribución como propia del Poder Judicial Federal, y exista una congruencia constitucional evitando duplicidad de órganos.

b).- La estructura de la C.N.D.H. es distinta a cualquier otra implantada en países donde se ha introducido la figura del Ombudsman, estando conformada por representantes del Poder Público y de la Sociedad Civil.

c).- El procedimiento que se sigue ante la C.N.D.H. esta réguo por los principios de prontitud, rapidez y sin formalismos, al igual que el Ombudsman Sueco.

**CUARTA.-** La Comisión Nacional de Derechos Humanos al igual que el Ombudsman es una Institución, instrumento de defensa y protección de los Derechos del Hombre, que surge para contrarrestar el poder desmedido que ha alcanzado la burocracia.

**QUINTA.-** En nuestros antecedentes jurídicos existen órganos que fueron creados para proteger a los gobernados o a las clases sociales más débiles, con características similares a las del Ombudsman o a nuestra actual Comisión Nacional de Derechos Humanos, tales como ; El Procurador de los Pobres del Estado de San Luis Potosí, El Procurador de Protección Ciudadana en el Estado de Aguascalientes, y otras instituciones similares como la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, hasta llegar al máximo órgano de este tipo a nivel nacional, La Comisión Nacional de Derechos Humanos.

**SEXTA.-** El objeto fundamental de la Comisión Nacional de Derechos Humanos o del Ombudsman es la de ser un instrumento de defensa de los gobernados, frente a las autoridades administrativas, fungiendo como órgano de control de estas últimas, mediante la defensa de los Derechos Humanos, que es el interés jurídico principal de nuestra institución.

**SEPTIMA.-** Los Derechos Humanos como objeto o interés jurídico de nuestra Institución, deben de estudiarse en base a las teorías naturalista, y positivista, relacionándose ambas ya que se complementan, para poder dar una definición de Derechos Humanos más acorde a nuestra realidad social, pero siempre mediante la aplicación de la estimativa jurídica, concepto que he tratado de dar a la luz de estas teorías y que ha quedado precisado en el capítulo cuarto.

a).- Las Garantías Individuales son las normas constitucionales de nuestro Estado Mexicano. que positivizan parte de los derechos humanos reconocidos por la Comunidad internacional, y que en estricto sentido nuestro máximo ordenamiento legal otorga, a el gobernado.

b).- Los Derechos del Hombre y Derechos Humanos son términos sinónimos, Derechos consagrados en nuestra Constitución en su parte dogmática, llamada de las Garantías Individuales, que consagran un Derecho público subjetivo a favor del gobernado, de observancia obligatoria para toda la sociedad y muy especialmente para los gobernantes.

c).- Las Garantías Sociales son normas de derecho público que regula una relación jurídica entre dos clases sociales económicamente diferentes, vigiladas por el Estado.

**OCTAVA.-** La regulación Constitucional de los órganos de protección de Derechos Humanos, esta mal ubicada al acogerla el artículo 102 Constitucional, así como la Institución ministerial que también consagra, por lo que se debe cambiar su ubicación e insertar a los órganos de protección de Derechos Humanos en el artículo 29 Constitucional, que es el último numeral del capítulo I, de las Garantías Individuales.

**NOVENA.-** La Comisión Nacional de Derechos Humanos surge como un órgano de participación de la sociedad civil y del Estado, otorgándole una personalidad jurídica propia como organismo descentralizado, autónomo e independiente a cualquier órgano o poder Estatal, y cuyo objeto y fin último es la divulgación, observancia, y vigilancia de las normas que consagran Derechos Humanos, contenidos en nuestra Constitución Política como Garantías Individuales y Sociales así como en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano. Es también un órgano de control de la administración pública, ya que estos son los sujetos que vigila, para evitar abusos de los mismos en contra de los gobernados, y la violación de derechos humanos o derechos del hombre, vigilancia, proceso, y resoluciones, que lleva a cabo conforme a las características explicadas a lo largo del presente trabajo, y que esencialmente son las mismas a las de la figura del Ombudsman, Institución esta última que ha servido como base para la creación de la actual Comisión Nacional de Derechos Humanos, con sus variantes necesarias para ser acogida por nuestro ordenamiento jurídico, como un medio de control más para asegurar la permanencia y observancia de los derechos fundamentales.

## B I B L I O G R A F I A

- ALCALA ZAMORA, CASSIN, FIX ZAMUDIO, Y OTROS.- Veinte años de evolución de los Derechos Humanos, México Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM 1974.
- ARMIENTA CALDERON GONZALO M.- El Ombudsman y la Protección de Derechos Humanos. Ed. Porrúa México, 1992.
- ARRIETA G. RAUL.- El Ombudsman en el Derecho Comparado, Revista de Derecho Público No. 20 oct-dic. 1984 Caracas Venezuela.
- BIDART CAMPOS GERMAN J.- Teoría General de los Derechos Humanos. México UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas 1989.
- BURGOA ORIGUELA IGNACIO.- Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa, México 1981.
- CASTAN TOBEÑAS JOSE.- Los Derechos del Hombre, revisado y actualizado por Maria Luisa Castan, 3a Ed. Madrid: Reus, 1985.
- FIX ZAMUDIO HECTOR.- La Protección Procesal de los Derechos Humanos ante las jurisdicciones nacionales, Ed. UNAM 1982 Madrid.
- .- Refrecciones Comparativas sobre el Ombudsman, Memorias del Colegio Nacional Tomo IX 1979 No. 2 Ed. UNAM.

- .-
- La Defensoría de los Derechos Humanos y la Institución del Ombudsman en Suecia, Ed. UNAM 1986.
- .-
- Introducción al estudio Procesal Comparativo de la Protección Interna de los Derechos Humanos.- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. UNAM.
- GARCIA MAYNES EDUARDO.-
- Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa México 1968.
- GINER CARLOS.-
- El Defensor del Pueblo en la Teoría y la Práctica, Ed. Popular Madrid 1986.
- GIL ROBLES Y GIL DELGADO A.-
- Finlandia en el Control Parlamentario de la Administración: el Ombudsman, Instituto de Estudios Administrativos 1977, Madrid.
- .-
- Texto en Español de la Ley sueca.
- GUY POWLES SIR.-
- Ombudsman y Comisiones de Derechos Humanos Revista de la Comisión Internacional de Juristas Nos. 20 y 21 Junio-Dic. 1978 Suecia.
- HERREERA ORTIZ MARGARITA.-
- Manual de derechos Humanos, Ed. Porrúa México 1991.

- LA FERGOLA ANTONIO.- Ombudsman y Defensor del Pueblo, Apuntes para una investigación Comparada, 1979 Madrid Revista de estudios Políticos enero-febrero.
- MARIANO, JORGE LUIS.- Un medio de Afirmación Republicano, El Defensor del Pueblo, Revista Uruguaya de derecho Constitucional y Político, Tomo II oct-nov 1985 Montevideo Uruguay.
- MOLDES RODRIGUEZ JUAN A.- El Ombudsman como mecanismo de Fiscalización Gubernamental en Puerto Rico, Revista del Colegio de Abogados de Puerto Rico Vol. 4 1983.
- NIALL MACDERMONT.- La Intitución del Ombudsman, Revista de la Comisión Internacional de Juristas Nos. 20 y 21 junio - dic. 1978 Suecia.
- OÑATE SANTIAGO.- El Procurador de los Pobres Instituido en San Luis Potosi 1847 y la Protección de Derechos Humanos "Anuario Jurídico Tomo I Ed. UNAM 1974 México.
- PADILLA MIGUEL M.- La Constitución Argentina y el Ombudsman, Revista Uruguaya de derecho Constitucional y Político Tomo II 1985 Montevideo Uruguay.

- PRATTS J. A.- El Ombudsman sus orígenes su prestigio actual y su recepción por los Derechos de Occidente, Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político Tomo II No. 9 Oct-Nov. 1985 Montevideo.
- PRECIADO HERNANDEZ RAFAEL.- Lecciones de Filosofía del Derecho Ed. UNAM 1982.
- PRIETO SANCHEZ LUIS.- Estudios sobre Derechos Fundamentales. Madrid : Reuz 1990.
- RECASEN SICHES LUIS.- Tratado General de Filosofía del Derecho, Ed. Porrúa México 1978.
- ROWAT C. DONAL.- El Ombudsman el Defensor del Ciudadano, Fondo de Cultura Económica México 1986.
- SARABIA ANTUNEZ JOSE R.- La Defensoría del Pueblo en Uruguay, Revista Uruguaya de Derecho Público Constitucional y Político Tomo II Montevideo 1985.
- SERRA ROJAS ANDRES.- Derecho Administrativo Tomo I México 1988.
- VENEGAS ALVAREZ SONIA.- Origen y Devenir el Ombudsman Ed. UNAM México 1988.
- ANTOLOGIA DE CLASICOS MEXICANOS DE LOS DERECHOS HUMANOS.- Comisión Nacional de Derechos Humanos. 1991/2.

DICCIONARIO JURIDICO  
MEXICANO .-

UNAM 1989, Tomo VI.

ENCICLOPEDIA BRITANICA.-

Micropedia 1973 - 1974.  
(Ombudsman).

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA.

### L E G I S L A C I O N

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Mexicano de Aguascalientes.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.

Constitución Política de Suecia.

Acuerdo por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de junio de 1990.

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10. de agosto de 1990.

Iniciativa que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 18 de noviembre de 1991 enviada por el Lic. Carlos Salinas de Gortari Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos al H. Congreso de la Unión.

**Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de junio de 1992.**

**Reglamento Interno de la Comisión Nacional de derechos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación, 12 de noviembre de 1992.**