

690
Zey



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

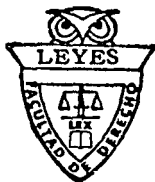
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

CREACION Y CONSTITUCIONALIZACION DE LA COMISION
NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, ANALISIS DEL
ARTICULO 102 APARTADO "B" DE LA CONSTITUCION
POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"

T E S I S

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



CD. UNIVERSITARIA

1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO PRIMERO. ANTECEDENTES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.	
A. Suecia.	3
1. Antecedentes.	3
2. Características.	8
3. Funciones.	10
4. Competencia.	13
5. Procedimiento.	14
B. Francia.	19
1. Antecedentes.	19
2. Características.	20
3. Competencia.	21
4. Procedimiento.	22
C. España.	29
1. Antecedentes.	29
2. Características.	29
3. Funciones.	30
4. Competencia.	31
5. Procedimiento.	32

D. México.	36
1. Procuraduría de los Pobres de Ponciano Arriaga.	36
2. Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes.	40
3. Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.	44
4. Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.	49

**CAPITULO SEGUNDO. CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS.**

A. Como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.	51
1. Características.	52
B. Decreto de Creación.	52
1. Funciones.	52
2. Estructura.	54
C. Reglamento de la Comisión .	59
1. Competencia.	60
2. Incompetencia.	60
3. Procedimiento.	62

CAPITULO TERCERO. LA REFORMA DEL ARTICULO 102 DE LA CONSTITUCION.

A. Proyecto del Ejecutivo.	65
B. Dictamen a la iniciativa (Cámara de Diputados).	69
C. Dictamen a la iniciativa (Cámara de Senadores).	73
D. Diario de Debates (Cámara de Diputados).	75
E. Artículo 102 B de la Constitución.	76

CAPITULO CUARTO. ELEVACION A RANGO CONSTITUCIONAL DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

A. La Nueva Ley de la Comisión Nacional.	77
1. Características.	78
B. Su Reglamento.	78
C. Función de la Comisión Nacional.	79
1. Estructura.	81
2. Competencia.	87
3. Incompetencia.	87
4. Procedimiento.	88
D. Las Comisiones Estatales.	92
E. Relación de la Comisión Nacional con las Comisiones Estatales.	94

CONCLUSIONES	99
ANEXOS	102
I. Primero	102
II. Segundo	104
III. Tercero	106
BIBLIOGRAFIA	111

INTRODUCCION

El presente trabajo tiene el objeto de dar una visión general de la evolución de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sus antecedentes tanto internacionales como nacionales, su creación como Dirección General de la Secretaría de Gobernación, su paso como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, hasta llegar a su elevación a rango constitucional con la adición del Artículo 102 de nuestra Constitución.

La preocupación por proteger los Derechos Humanos en México no es algo nuevo y en los últimos años ha aumentado la participación de la sociedad y del gobierno.

Existen métodos jurisdiccionales de defensa de los Derechos Humanos como es el juicio de Amparo. Sin embargo, era necesario crear un organismo con procedimientos rápidos, sencillos y gratuitos que auxiliara a los métodos tradicionales.

Consideramos importante detenernos en las discusiones que se llevaron a cabo en el H. Congreso de

la Unión, con motivo del Proyecto presentado a petición de la Comisión Nacional, por el Poder Ejecutivo para la aprobación de la Adición de un inciso "B" al Artículo 102 de nuestra Constitución.

Analizamos su presente situación como órgano descentralizado y su relación con las Comisiones Estatales.

Por último, proponemos algunas modificaciones para su permanencia, independencia y éxito en la sociedad mexicana.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

A. Suecia.

Para poder conocer y entender la figura del Ombudsman es necesario comenzar por Suecia, ya que es en este país en donde surge y se perfecciona. La palabra Ombudsman tiene su origen aquí y significa el organismo encargado de recibir quejas de los ciudadanos en contra de autoridades y funcionarios.

1. Antecedentes.

Los primeros antecedentes del Ombudsman según André Legrand, los encontramos en el Siglo XVII en la figura del Gran Sénéchal o Drotsen, cuya función principal era "...vigilar, bajo la autoridad suprema del rey, el buen funcionamiento y administración de justicia del reino."¹

1. Gil Robles y Gil Delgado Alvaro, El Control Parlamentario de la Administración (El Ombudsman), Segunda Edición, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pág. 38.

"El control del Sénéchal sobre la administración de justicia...no fue absoluto ya que su actividad se centraba en una labor de inspección o fiscalización del funcionamiento de la misma, ...con el objeto de informar al rey sobre la marcha de los asuntos judiciales y de la justicia que en su nombre se impartía."2

"Para el año de 1638...el general Richz Schultz recibió facultades que incluyeron la supervisión de los funcionarios de justicia así como la de poder iniciar una acusación contra éstos; sin embargo, sólo tenía jurisdicción sobre el área de la administración de justicia."3

En 1713, el Rey Carlos XII simplemente respondió a las necesidades de ese momento y designó a un representante, a un Ombudsman para que ejerciera una función de supervisión mientras él se encontraba en campaña, con el objeto de asegurarse de que en su ausencia las leyes y reglamentos fuesen cumplidos y que los servidores públicos realizaran su trabajo y no cometieran abusos.

2. *ibidem*.

3. Salomón Delgado Luis E., El Ombudsman, Primera Edición, Editorial Universidad de Guadalajara, Jalisco, México, pág 24.

"Carlos XII se encontraba inmerso en interminables batallas al frente de sus ejércitos y posteriormente, en negociaciones diplomáticas...y usando su sentido común comisionó a un grupo de subordinados de su confianza para que revisaran la conducta de los recaudadores de impuestos, de los jueces y de otros funcionarios que actuaban en su nombre."⁴

En 1719 se denominó Justitie-Kansler (Canciller de Justicia) y se le dotó de amplias facultades para intervenir sobre la Administración real y sobre la impartición de justicia. De esta forma, el Justitie-Kansler dependió estrechamente de la Corona, con excepción del periodo que va de 1760 a 1772 cuando aumentó el poder de la Dieta.

En la Constitución de 1772 del Rey Gustavo Adolfo, se le consideró como órgano de la Corona nombrado por el rey y se le dotó de la facultad de inspección pudiendo llegar a la persecución penal de funcionarios.

En 1772, por medio de un golpe de estado, Gustavo III se proclamó rey, dictó una nueva Ley y el Justitie-

4. Gellhorn Walter, Ombudsmen and Other Citizen's Protectors in Nine Countries, Tercera Edición, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, E.U.A., pág. 194.

Kansler volvió a depender del rey. Ejerció funciones comparables a las de un ministro y consejero del rey pero guardando las características de sus antecesores.

Es en 1776 cuando el Parlamento decide que el Justitie-Kansler sería nombrado por los Estados y hasta la siguiente reunión de la Cámara, pudiendo pasar varios años para que se realizara dicha reunión. Este hecho le dio un gran poder al Justitie-Kansler; sin embargo, no teniendo a quien acudir periódicamente para denunciar las irregularidades de los funcionarios, tuvo que buscar el apoyo que le dio a sus investigaciones la opinión pública gracias a la publicidad.

Pronto se sostuvo que el Justitie-Kansler no contaba con la suficiente independencia como para poder proteger eficazmente a los ciudadanos.

En 1809 fue destronado el Rey Gustavo Adolfo y el Parlamento aprobó una nueva Constitución basada en el principio de equilibrio entre el Rey y los Estados. Esta Constitución demuestra la influencia que recibió de Montesquieu así como de conceptos de la Revolución Francesa como la división de poderes, la soberanía y la igualdad, entre otros.

"Se estableció una división de autoridad entre el rey y los estados, a fin de evitar que una sola de las partes tuviese todo el poder, ya fuese para un monarca absoluto como sucedió con Carlos XI y Carlos XII, o por los estados como había sucedido durante el Siglo XVIII."5

El poder ejecutivo quedó a cargo del rey y del Consejo, a los cuatro Estados se les otorgó la autoridad exclusiva de crear impuestos y el poder legislativo lo recibió conjuntamente el rey, el Consejo y los Estados. El poder judicial continuó en manos de tribunales independientes.

Por otro lado, el control administrativo se ejerció por dos instituciones, el Justitie-Kansler, como un funcionario al servicio del rey y del Consejo pero sin ser consejero o ministro y el Justitieombudsman a nombre de los Estados (en 1866 sustituidos por el Parlamento).

Entre el Justitie-Kansler del rey y el Ombudsman Parlamentario la principal diferencia es que mientras el primero actuaba en nombre del rey, el segundo tenía como

5. Rudholm Sten, "Los Guardianes de la Ley en Suecia" en la obra de Rowat Donald, El Ombudsman; el Defensor del Ciudadano, traducción de Eduardo L. Suárez, Primera Edición en Español, Fondo de Cultura Económica, pág.50.

objetivo el de proteger los derechos del ciudadano; tenía la función de supervisar, en su carácter de representante del Parlamento, la observancia de las leyes y estatutos por parte de todos los funcionarios y jueces.

En 1915 el Parlamento creó otro Ombudsman Parlamentario, el Militieombudsman cuya actividad se centró en la supervisión de las fuerzas armadas.

Hasta 1968, las funciones de ambos Ombudsman se centraron en un solo organismo dividido en tres. En 1976, dicho organismo se reorganizó y se aumentó a cuatro el número de Ombudsmen. En 1986 se estableció el título de Chiefjustitieombudsman (Ombudsman Presidente Parlamentario) para uno de los Ombudsmen.

2. Características.

El Ombudsman es designado por el Parlamento, actúa en su nombre y es responsable ante él; sin embargo, conserva su independencia porque recibe directivas generales de ésta pero no instrucciones específicas. El Parlamento no puede dictar instrucciones al Ombudsman sobre qué casos particulares debe investigar y cuales

no, y éste, en consecuencia no tiene que cumplir si se le dicta una orden de este tipo.

El Ombudsman debe de tener gran talento jurídico y una reputación intachable. El Parlamento elige en sesión plenaria a cuatro Ombudsmen Parlamentarios por un periodo de cuatro años. Se contempla la reelección y ésta se da frecuentemente.

Los Ombudsmen deben de gozar de la confianza total del Parlamento y en caso contrario pueden ser destituidos de su cargo mediante una votación mayoritaria. El cargo es apolítico, los Ombudsmen son independientes en lo que respecta al Gabinete y al resto de la Administración. No funcionan como un recurso de apelación, no pueden cambiar una decisión tomada por un Tribunal o una dependencia gubernamental, ni tampoco pueden ordenar a los Tribunales o a las autoridades que actúen de cierta manera.

Cada uno de los Ombudsmen cuenta con 50 personas aproximadamente de las cuales la mitad se forma por abogados que han sido capacitados para que tomen posturas imparciales.

Los servicios que otorga son gratuitos. Los fondos que reciben los Ombudsmen vienen directamente del Parlamento, sin intervención del Ministerio de Finanzas.

3. Funciones.

La Constitución de 1974 es la que contiene las principales disposiciones relacionadas con los Ombudsmen Parlamentarios. Por tradición se han considerado las actividades de los Ombudsmen como parte del control parlamentario del gobierno, este control se divide entre el Parlamento y los Ombudsmen: el Parlamento tiene control sobre el Gabinete y los Ombudsmen supervisan a los tribunales, a las autoridades administrativas y al gobierno local, en nombre del Parlamento. Esta división de poderes entre el Parlamento y los Ombudsmen implica que las actividades de los Ombudsmen pueden ser reguladas por el Parlamento solamente en términos generales, por medio de un acto jurídico.

Las principales funciones de los Ombudsmen son las siguientes:

a) "...salvaguardar el principio de derecho y proteger los derechos y la libertad del individuo tal como está asentado en la Constitución así como las Leyes Suecas."

b) Garantizar "que las autoridades y su personal cumplan debidamente con sus obligaciones en todos sus aspectos."

c) "...el Ombudsman tiene la obligación de garantizar que los tribunales y las autoridades administrativas gubernamentales observen las disposiciones de la Constitución referente a la objetividad e imparcialidad."

d) Vigilar "...que la libertad y los derechos fundamentales del ciudadano no sean usurpados en el proceso de la administración pública."

Las funciones de los cuatro Ombudsman se distribuyen de la siguiente manera:

a) El Ombudsman Jefe supervisa a los tribunales, a los fiscales públicos y a la policía.

b) Un Ombudsman supervisa el bienestar social y el Seguro Obligatorio de Enfermedad.

6. Eklundh Claes, "La experiencia del Ombudsman sueco" en La experiencia del Ombudsman en la Actualidad, Primera Edición, pág. 106.

c) El tercer Ombudsman supervisa a las fuerzas armadas, el mercado laboral, las previsiones de trabajo, parte del gobierno local, las comunicaciones, la educación pública, la cultura, la iglesia así como la protección ambiental.

d) El cuarto, supervisa la administración de prisiones, la ejecución de sentencias en casos civiles, la tributación y la inmigración.

El Ombudsman tiene la facultad de llevar a cabo inspecciones periódicas a tribunales, prisiones, dependencias administrativas del gobierno central, locales y regionales, consejos y organizaciones gubernamentales en todo el país así como a hospitales. Durante las inspecciones a prisiones, hospitales y establecimientos de este tipo se les da a conocer a los internos la función del Ombudsman y se les permite presentar su queja.

De acuerdo con la Ley del Ombudsman de 1986, éstos deben de presentar un informe anual al Parlamento antes del 15 de noviembre. El informe será estudiado por el Comité de la Constitución del Parlamento pudiendo ser éste discutido en sesión plenaria.

4. Competencia.

La competencia de los Ombudsmen abarca todas las dependencias gubernamentales y gobiernos locales, incluyendo a los miembros individuales de su personal y a cualquier persona que ejerza el poder público. Sin embargo, se excluye a los Ministros del Gabinete, a los miembros del Parlamento y a los Concejos Municipales.

Desde que inició sus actividades, al igual que la de su prototipo, el Ministro de Justicia, su principal función es la de ser acusador público. El Ombudsman continúa con esta función y se le agregan las de enjuiciar a funcionarios públicos negligentes, iniciar procedimientos disciplinarios en contra de éstos, así como la de poder dirigirse al Gabinete o Parlamento para pedir una enmienda. Sin embargo, el principal instrumento con el que cuenta es el de criticar o amonestar a los funcionarios encontrados culpables. Aún en los casos en que no se encuentre penada por el Derecho Penal cierta conducta, el Ombudsman podrá recomendar que dicha conducta sea modificada.

Es importante resaltar que sus funciones fiscalizadoras abarcan también a los Tribunales. Sin embargo, es muy importante que los Ombudsmen no interfieran en la toma de decisiones de los Tribunales

ya que éstos deben de cumplir con sus funciones individualmente. Por regla general, "...los Ombudsmen...no hacen pronunciamientos respecto a la aplicación de la ley por parte de los Tribunales, ni de su evaluación de las pruebas de un caso. En su fiscalización de los Tribunales de Derecho y de los Tribunales Administrativos, el principal interés de los Ombudsmen es garantizar que los casos sean juzgados de acuerdo a las normas y disposiciones procesales, y que la sentencia sea pronunciada en un tiempo razonable. No obstante, los fallos no están fuera de fiscalización. Algunas veces la sentencia está claramente equivocada...En tales casos, los Ombudsmen pueden intervenir."7

5. Procedimiento.

Cuando comenzó sus actividades, el Ombudsman iniciaba por su cuenta todos los casos. Posteriormente, la gente comenzó a enviar sus quejas y aunque en el primer siglo de existencia se recibían alrededor de 70

7. idem. pág.107.

quejas al año..." este número ha crecido y "...en éstos últimos años dicha cantidad se aproxima a 4,000."8

Cualquier persona puede presentar su queja ante el Ombudsmen, incluso personas que no vivan en Suecia, sin que sea necesario que estén directamente relacionadas con el asunto. El límite de tiempo para que pueda conocer el Ombudsman de un asunto es de dos años desde que ocurrió el hecho, salvo que se trate de una queja especial.

Para poder presentar una queja, no es necesario que se agoten los recursos judiciales o administrativos, pero el Ombudsman no intervendrá si está pendiente el asunto en algún tribunal o si existe la posibilidad de que dicho asunto sea apelado. Si podrá intervenir si la queja está relacionada con el procedimiento. Por ejemplo: cuando se queja la persona de que la sentencia no se ha dictado en el tiempo establecido.

Si está pendiente el asunto, el Ombudsman pospondrá su investigación hasta que se haya dictado sentencia o

8. idem. pág. 109.

se haya cerrado el expediente y el quejoso podrá volver a presentar su queja si no quedó conforme con la sentencia.

Las quejas deben presentarse por escrito pudiendo ser auxiliado el quejoso por algún miembro del personal del Ombudsman. No se admiten las quejas anónimas pero el Ombudsman puede iniciar una investigación por su cuenta.

Muy a menudo las quejas están basadas en algún malentendido por lo que sólo en un 12% del total de casos ha sido necesario que el Ombudsman tome alguna medida.

"Las quejas que más abundan son las relacionadas con la asistencia social, la administración de prisiones, la policía y con los tribunales."⁹

El Ombudsman está autorizado para remitir las quejas que no sean de su competencia o que no sean tan graves a otras dependencias.

9. idem. pág. 110.

Cuando el Ombudsman conozca de una queja solicitará la documentación necesaria a la autoridad involucrada. Frecuentemente, con la misma documentación es suficiente deducir si hay causa para la queja o no. Posteriormente, pedirá una explicación por escrito a la autoridad responsable sobre los actos que dieron lugar a la queja.

El Ombudsman podrá celebrar audiencias personalmente para obtener más pruebas, aunque en la mayoría de los casos le pedirá a un miembro de su personal que las lleve a cabo.

Cuando se presume que un funcionario pudiera haber cometido un delito en el desempeño de su trabajo, el Ombudsman tiene la obligación de iniciar una investigación criminal como cualquier fiscal. La investigación la deben de llevar a cabo conforme al Código de Procedimientos Judiciales y pueden pedir la ayuda del fiscal.

Si el Ombudsman llega a la conclusión de que hay causa suficiente para enjuiciar al funcionario deberá hacerlo de la misma manera que lo haría un acusador público. Por esta razón es que siempre se encuentran acusadores públicos trabajando en las oficinas de los Ombudsmen.

El Ombudsman después del análisis del expediente formulará su recomendación que puede ser:

- "a) Acusar judicialmente al funcionario acusado.
- b) Amonestarlo.
- c) Hacerle llegar sus recomendaciones o sugerencias para un mejor servicio.
- d) Sugerir al Gobierno reformas legislativas."10

Una vez terminada la investigación, el Ombudsman pronunciará su fallo al cual tendrá acceso el público. Generalmente se informa el fallo a los medios de comunicación. Estos se publican en el Informe Anual de los Ombudsmen.

10. Aguilar Alvarez Magdalena, El Defensor del Ciudadano. El Ombudsman. Primera Edición, Universidad Nacional de México y Comisión Nacional de Derechos Humanos, pág. 31.

B. Francia.

1. Antecedentes.

La oficina del Mediador de Francia se estableció en la ley del 2 de enero de 1973. Algunos observadores, comenta Stacey, "se sorprendieron que los críticos a la idea del Ombudsman aceptaran esta figura cuando argüían que un sistema de administración de justicia proveía una efectiva protección al ciudadano de las autoridades mejor que la que podría proveer el Ombudsman."¹¹

Puesto que Francia, con su Consejo de Estado y sus tribunales administrativos, tenía el más admirado sistema de administración de justicia fue sorprendente encontrar que el Parlamento Francés hubiera decidido instalar un Ombudsman que complementara la labor del Consejo de Estado. Una posible hipótesis era que el Mediador iba a funcionar como una pieza decorativa sin un papel verdaderamente participativo. Sin embargo, la experiencia ha demostrado lo contrario.

11. Stacey Frank, Ombudsman Compared, Primera Edición, Oxford University Press, Gran Bretaña, pág. 92.

La ley que estableció al Mediador se inició durante el gobierno de M. Messmer que era en ese entonces el Premier, durante la presidencia de Georges Pompidou.

La ley fue la respuesta a una considerable campaña que se extendió por más de 9 años para el mejoramiento de instrumentos, para el respeto de la libertad individual y la protección contra el abuso administrativo.

2. Características.

"La institución francesa si bien se inspira claramente en el modelo escandinavo, ha incluido ciertos aspectos muy peculiares que se adaptan al sistema mixto de gobierno parlamentario con fuertes ingredientes presidencialistas."¹²

La ley establece que el Mediador será electo por el Consejo de Ministros por un periodo de 6 años sin posibilidad de reelección. Solamente podrá ser removido de su puesto por incapacidad o impedimento. Es decir, se le garantiza cierta independencia del

12. Aguilar Alvarez, Magdalena, op. cit, pág. 69.

Gobierno. La ley establece también que no recibirá instrucciones del gobierno.

3. Competencia.

La jurisdicción del Mediador es amplia y podrá investigar quejas relacionadas con las oficinas de gobierno, autoridades locales y las industrias nacionales cuando éstas sean monopolios.

El Mediador no podrá conocer de quejas presentadas por los servidores públicos en contra de autoridades en su papel de empleado.

El Mediador dispone de los siguientes poderes:

- "a) Un poder de crítica.
- b) Un poder de aconsejar.
- c) Un poder de represión disciplinaria o penal.
- d) Un poder de publicidad.
- e) Un poder de sugerencia." 13

13. Gil Robles y Gil Delgado Alvaro, op. cit., pág. 175.

4. Procedimiento.

Podrá presentar su queja ya sea una persona física o una persona moral (ésto a partir de la Ley de Diciembre de 1976 que modificó la de 1973). Sin embargo, se restringe el acceso directo de la persona, ya que es requisito que el ciudadano acuda a un Senador o Diputado que interponga su queja ante el Mediador.

Los informes del Mediador demuestran que el número de quejas que investiga el Mediador es menor al número que se reportan en sistemas en donde el ciudadano tiene un acceso directo al Ombudsman.

Se hace un estudio preliminar de la queja. Si se desprende que no es de su competencia, se le avisará al parlamentario que la interpuso. Si en todo caso, la queja resulta ser de considerable interés general, podrá ser mandada al Ministro competente para que realizar un estudio.

De forma simultánea se puede mandar el expediente a un Comité de Usuarios (User's Committees). Dichos Comités fueron constituidos en 1974; es presidido por un parlamentario que tiene la función de dar a conocer los puntos de vista de las partes interesadas y proponer el

mejoramiento de procedimientos para humanizar las relaciones entre el ciudadano y la Administración.

Gil Robles opina que "a primera vista podría vislumbrarse una cierta competitividad entre los comités y el Mediador en base a una supuesta similitud de funciones. Sin embargo, ello no ha sido así...las relaciones entre Mediador y Comités han sido de mutua colaboración."¹⁴

Si el asistente encuentra que la queja entra dentro de la competencia del Mediador, informa al parlamentario que la queja está siendo investigada. Si faltara la información necesaria, pedirá al parlamentario que de ser posible obtenga más material sobre la queja; el personal del Mediador puede también contactar al quejoso personalmente por teléfono o solicitar al inspector o juez que visite al quejoso por teléfono o solicitar al inspector o juez que visite al quejoso, con el objeto de obtener la información adicional necesaria.

Podrá solicitar a la autoridad responsable todo tipo de archivos y documentos, excepto aquellos que se relacionan con la defensa y seguridad nacional, así como los relacionados con asuntos internacionales.

14. idem. pág. 179.

Cuando el expediente se encuentre completo, el asistente esbozará un memorándum detallado, planteando los hechos y resaltando los puntos en los cuales fundamenta el quejoso la participación del Mediador.

Simultáneamente se manda dicho memorándum al "corresponsal" del Mediador en el Ministerio involucrado. Cada Ministerio designará un "corresponsal" del Mediador. El "corresponsal" es un miembro del gabinete del Ministerio, es una persona de alto nivel que aconseja al Ministro o puede ser miembro de los corps de controle del Ministerio.

Después de un atraso que puede ser de algunas semanas hasta de dos meses, dependiendo de la complejidad del expediente y de la diligencia de la autoridad interesada, el Mediador recibe respuesta a las preguntas que realizó. El Ministerio no tiene que cumplir con ningún requisito para contestar; sin embargo, la carta, el memorándum o la nota, deberá responder de manera precisa y completa cada uno de los argumentos del Mediador.

La respuesta generalmente consiste en un análisis crítico de la queja y una declaración de la postura de la autoridad ante ésta. Puede incluir los antecedentes que le permitan al Mediador darse cuenta de que tan

válida resulta la queja, así como posibles acciones del Ministerio para mejorar el servicio si éste había demostrado ser defectuoso.

Si el argumento de la Administración se encuentra bien fundado, el Mediador le escribe al parlamentario interesado informándole que la queja ha sido rechazada, pero explicará la naturaleza del problema; esta información generalmente es desconocida para el quejoso. Si por el contrario el quejoso parece tener la razón y parece haber sido víctima de un error del servicio, en este caso el Mediador nos informa que es raro que la Administración no provea los medios para restituir al quejoso. Si la Administración parece renuente en reconocer los derechos del quejoso, y si el Mediador no lo logra convencer, entonces podrá hacer la recomendación. En muy pocas ocasiones lo ha tenido que hacer y siempre ha obtenido buenos resultados. No ha sido necesario implementar sanciones como un informe especial al Parlamento y al Presidente o invocar sanciones disciplinarias en contra del servidor público responsable.

El Mediador no sólo considerará si la autoridad actuó irresponsablemente u obstaculizando sino también, si actuó con la debida equidad o humanidad. Podrá

señalar que aunque la autoridad haya actuado legalmente no actúo con justicia o con la debida humanidad.

Podrá sugerir formas para mejorar la prestación de servicios así como la modificación de la legislación cuando encuentre que la ley resultó injusta.

Si después de realizar la investigación y emitir una recomendación no recibe una respuesta satisfactoria de la autoridad responsable, podrá publicar sus recomendaciones en un informe especial dirigido al Presidente de la República y al Parlamento (Artículos 9º y 14 de la Ley de 1973).

Podrá utilizar otros medios para sancionar a la autoridad como el invocar un procedimiento disciplinario en contra de éste o tomar una acción judicial en su contra.

El mayor número de quejas presentadas se relacionan con el resultado poco satisfactorio en un procedimiento judicial o con el retraso o complicación de éste que causan un agravio al quejoso. El Mediador no ha podido

investigar la mayoría de estos casos, ya que el Artículo II de la Ley de 1973 impide la intervención del Mediador cuando el asunto se encuentre en los tribunales o cuando se cuestione la validez de una decisión judicial. En este supuesto podrá aconsejar al quejoso sobre sus derechos en el caso concreto.

No se excluye la participación del Mediador cuando el asunto se encuentre en su fase preparatoria o al final de ésta, antes de que sea del conocimiento de los tribunales, con el objeto de que realmente se administre justicia y que los intereses de las partes sean salvaguardados.

Gil Robles comenta "...todo lo que ha podido observar el Mediador de criticable en la Administración francesa se cierra en los siguientes puntos: formalismo administrativo, mala acogida al público en los organismos públicos, silencio o pasividad ante las acciones emprendidas ante ellas, excesivo legalismo y lentitud, inejecución de resoluciones judiciales, retraso en la puesta en marcha de la normativa complementaria de algunas leyes y en fin, el más común y que caracteriza como falta clásica: el error."¹⁵

15. idem. pág. 182.

Las actuaciones del Mediador francés ha sido bastante exitosa. Sus avances se concentran principalmente en:

a) La compensación a los quejosos cuando sus derechos hayan sido violados.

b) El mejoramiento que ha logrado dentro del funcionamiento de ciertos servicios.

c) Las modificaciones que ha sugerido a reglamentos y a la legislación.

C. España

1. Antecedentes.

La figura del Defensor del Pueblo tiene como antecedentes principalmente el Sahib-al Mazalim de la España musulmana y el "Justicia Mayor" del reino de Aragón de los siglos XIV y XV.

Después de diversos debates que iniciaron desde 1971, la Constitución española de 1978 creó la institución del Defensor del Pueblo inspirada en la figura del Ombudsman sueco. El Defensor comenzó a funcionar hasta 1983.

2. Características.

Existe una gran vinculación entre el Defensor y el Parlamento (Cortes Generales) y ésta se inicia desde la elección del Defensor del Pueblo que es realizada por tres quintas partes de ambas Cámaras. Sin embargo, no existe ninguna dependencia u obligación de sumisión y la Ley Orgánica establece que el Defensor del Pueblo no recibirá instrucciones de ninguna autoridad y gozará de autonomía para llevar a cabo sus funciones.

El Defensor del Pueblo goza de inviolabilidad y de inmunidad, no podrá ser perseguido por las actuaciones ni por las opiniones que manifieste en el cumplimiento de su labor.

3. Funciones.

Las funciones del Defensor del Pueblo son bastante amplias ya que se aproximan al modelo escandinavo y son las siguientes:

- a) "...una función de información al ciudadano y de investigación a sus quejas."
- b) Funciona como mediador "El mediador puede ser un eficaz mediador entre los órganos de la Administración pública y el ciudadano."
- c) "...promocional al cambio."
- d) "Ejercer la función de amparo e interponer recursos de inconstitucionalidad contra las leyes orgánicas y las ordinarias."¹⁶

16. Joaquín Ruíz-Giménez, "El Ombudsman o Defensor del Pueblo" Vínculo Jurídico, No.1 Enero Marzo 1990. pág.4

4. Competencia.

El Defensor del Pueblo conoce "de las quejas de los ciudadanos, nacionales o extranjeros -o actuando de oficio-, en relación con el mal funcionamiento de las administraciones públicas en su actuación ordinaria o como consecuencia de una vulneración específica de un derecho o libertad fundamental de la persona, ocasionado por una resolución o disposición de estas mismas administraciones o sus servidores."17

El Defensor del Pueblo cuenta con dos Adjuntos a los cuales delega algunas de sus funciones e incluso se dividen los asuntos entre los dos de la siguiente manera:

a) El Adjunto Primero conoce de los asuntos relacionados con el Presidente, la administración territorial y local, los asuntos exteriores, la defensa, la justicia, el trabajo, la hacienda, la economía, el comercio, la industria, la agricultura y la pesca.

b) El Adjunto Segundo conoce de los asuntos relacionados con la seguridad social, el bienestar, la

17. Gil Robles y Gil Delgado op. cit. pág 34.

vivienda, el consumo, la sanidad, el transporte, el turismo, las comunicaciones, el urbanismo, la educación, la cultura y de los asuntos generales.

5. Procedimiento.

El Defensor puede iniciar una investigación de oficio o a petición de parte. Para presentar la queja se establece el término de un año contado desde el momento en que se tuvo conocimiento de los hechos.

Puede presentar la queja cualquier persona que tenga un interés legítimo. Deberá presentarse por escrito y acompañarse de los datos del interesado. No conocerá de quejas anónimas, de asuntos que tengan un recurso o una resolución pendiente, ni tampoco conocerá si después de presentar la queja el interesado interpone una demanda o un recurso en los tribunales.

El Defensor del Pueblo estudiará si ésta es admisible o no. En el caso de que la queja no sea admitida, el Defensor del Pueblo tiene la obligación de dar una respuesta razonada de por qué no fue admitida y de ser posible se le asesora al quejoso sobre el camino que puede tomar para resolver su problema.

Una vez admitida la queja el Defensor del Pueblo se dirige generalmente por escrito, a la autoridad señalada como responsable dándole a conocer los motivos que dieron lugar a su intervención. La autoridad responsable tiene un término de quince días para responder por escrito.

Si la autoridad reconoce que es justificada la reclamación, se le comunica al quejoso que se ha resuelto de manera favorable la queja. Si la autoridad demuestra al Defensor del Pueblo que no existe causa justificada para la reclamación éste da por concluida la investigación.

Se puede dar el caso de que el Defensor del Pueblo no esté conforme con el informe entregado por la autoridad por lo que podrá llevar a cabo sus propias investigaciones, así como realizar entrevistas e inspecciones con el objeto de comprobar los hechos motivo de la queja.

El Defensor del Pueblo tiene libre acceso a todo tipo de documentación excepto aquella que el Consejo de Ministros clasifique como confidencial.

Es obligación de las autoridades y de los servidores públicos ayudar y colaborar con el Defensor del Pueblo así como permitirle llevar a cabo sus investigaciones e inspecciones. En caso de no cumplir con ésto, el Defensor del Pueblo tiene el derecho de hacerlo del conocimiento del Fiscal del Estado ya que el funcionario incurriría en el delito de desobediencia.

Después de realizarse la investigación, si concluye que la autoridad actúo en forma negligente, el Defensor recomendará a la autoridad que modifique su conducta.

Además de formular recomendaciones a las autoridades, el Defensor del Pueblo podrá proponer modificaciones a las leyes y reglamentos que considere que lesionan al individuo.

El Defensor del Pueblo presenta ante el Parlamento un Informe Anual que incluye los casos que ha investigado, los resultados de su investigación, las respuestas de las autoridades a las que se dirigió, así como las recomendaciones que realizó y las modificaciones a leyes y reglamentos que propuso.

"La ausencia de medios coactivos no le impiden al Defensor del Pueblo ser un medio de control eficaz de las administraciones públicas, sobre todo si se toma en cuenta que los regimenes democráticos la opinión de los grupos de presión, a través de la prensa calificada como el "cuarto poder", influya en las decisiones de los órganos públicos."18

Según los informes presentados por el Mediador, la mayoría de las quejas que se presentaron se relacionan con: el derecho a la protección de la salud, el derecho al trabajo, a la vivienda y a la seguridad social.

18. Giner Carlos en Aguilar Alvarez Magdalena op. cit., págs. 80 y 81.

D. México.

1. Procuraduría de Pobres de Ponciano Arriaga.

El Decreto Número 18 del 10 de marzo de 1847 del Gobernador del Estado de San Luis Potosí creó la Procuraduría de Pobres.

Se creó con el objeto de procurar la defensa de los derechos humanos a nivel local en nuestro país. Su finalidad era la de promover el respeto para las personas desvalidas ante cualquier exceso, agravio, vejación y maltrato. Los procuradores de pobres tenían la obligación de exigir a las autoridades competentes que las personas bajo su protección fueran atendidas de acuerdo al Derecho y tomando en cuenta su situación de desventaja.

La ley estableció "en el Estado tres Procuradores de pobres que serían nombrados por el Gobierno..."¹⁹ Su función era la de defender a las personas desvalidas, de la autoridad o cualquier otro funcionario o agente

19. Ley de Procuraduría de Pobres, en Documentos y Testimonios de Cinco Siglos, Primera Edición, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, pág.38-40.

público denunciando cualquier exceso y pidiendo una inmediata reparación ante las autoridades respectivas.

Los Procuradores podían quejarse de palabra o por escrito y las autoridades estaban obligadas a darles audiencia en todo caso. Las quejas verbales podían ser presentadas directamente ante la autoridad por los Procuradores acompañados del cliente manifestando los hechos que motivaren la queja y los datos que lo comprobaban, si los había. El funcionario a su vez, tenía que extender un acta.

Las quejas por escrito sólo debían contener la relación de lo acontecido. Una vez recibida la queja, las autoridades debían averiguar el hecho, decretar la reparación de la injuria, aplicar el castigo legal o decidir la inculpabilidad de la autoridad, funcionario o agente público. En caso de que merecieran pena de gravedad se pondría a la autoridad a disposición de un juez competente para que lo juzgara.

"Los Procuradores de pobres tendrán a su disposición la Imprenta del Estado, con el objeto de hacer del conocimiento del público..."²⁰ cuando consideráran que la autoridad no actuó como debía.

20. *ibidem*.

Los Procuradores de pobres debían alternarse semanalmente para realizar visitas a los Juzgados, cárceles, y lugares en donde pudiera estar interesada la suerte de los pobres, pudiendo formular quejas de oficio cuando conocieran de algún abuso.

Debían ubicar el local del Procurador en un lugar público para dar audiencia pudiendo presentar la queja una persona ajena al agravio y pudiendo acudir personas de cualquier parte del Estado.

Los requisitos para ser Procurador de pobres eran: ser ciudadano, de sana conducta y actividad conocida y haber practicado por lo menos dos años el estudio de la Jurisprudencia, teniendo preferencia en igualdad de circunstancias, los jóvenes más pobres.

"Cualquier miembro del Congreso, del Tribunal de Justicia o del Gobierno podrá visitar la procuración de pobres, con el objeto de ver si en ella se cumple eficazmente..."²¹ con sus obligaciones. El Gobierno podía multar, suspender y destituir, previa causa justificada, las omisiones de los Procuradores de pobres.

21. ibidem.

Además, los Procuradores tenían obligación de informarse de las necesidades de la clase pobre, solicitar de las autoridades el debido remedio, promover la enseñanza, educación y moralidad del pueblo, y todas aquellas mejoras sociales que beneficiaran su situación.

Todas las autoridades tenían el deber de auxiliar y proteger esta institución con el fin de que cumplieran con su objeto.

A pesar de que su vida fue muy corta fue un buen intento por mejorar la situación social de las personas más desvalidas.

2. Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes.

El 14 de Agosto de 1988 se creó la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes como una institución mediadora entre el Estado y la sociedad civil dentro del capítulo IX de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.

Se creó "...como un órgano dependiente del Poder Ejecutivo del Estado, que tiene como finalidad tutelar las quejas presentadas por personas afectadas por las violaciones de las obligaciones...(de) los servidores públicos."22

Esta fue la primera institución mexicana nacida bajo la inspiración del Ombudsman escandinavo, y fue una verdadera innovación en las instituciones jurídicas de nuestro país.

Las funciones de esta institución dependiente del Ejecutivo del Estado eran las siguientes:

22. Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes en Documentos de Cinco Siglos, op. cit., pág. 150.

a) Recepción de quejas presentadas por personas afectadas por la violación de las obligaciones de los servidores públicos, es decir contra actos contrarios a derecho o por una defectuosa actividad de éstos.

b) Llevar a cabo la investigación necesaria para el esclarecimiento de la verdad en relación con la queja presentada.

c) Formular recomendaciones, recordatorios de sus deberes y sugerencias para la adopción de nuevas medidas, sin que ello implicara facultad para modificar la resolución de alguna autoridad.

d) Solicitar informes a los servidores públicos y hacerlos comparecer tanto a éstos como al quejoso, cuantas veces fuese necesario.

e) Apersonarse en cualquier oficina para obtener datos, hacer entrevistas, estudiar documentos o para realizar cualquier función que estimase pertinente sin que se le pudiera negar el acceso a dependencia, expediente o documento alguno; siendo por tanto, obligación de los servidores auxiliarlo para que llevase a cabo sus investigaciones.

f) Si de la queja se desprendían hechos delictuosos, los haría del conocimiento del Ministerio Público.

g) Certificar los hechos en los que interviniese con motivo de sus atribuciones.

h) El Procurador rendiría anualmente, por escrito, al Gobernador y al Congreso Estatal, un informe de sus actividades.

Para hacer cumplir sus determinaciones, el Procurador solicita al superior jerárquico del servidor público infractor, la aplicación de la sanción pudiendo ser una sanción económica igual al importe de uno a diez días de salario mínimo vigente y la suspensión en el empleo, cargo o comisión hasta por ocho días.

El Procurador no puede intervenir en los casos relacionados con procesos electorales y en asuntos de índole laboral cuando el afectado fuese un servidor público.

Los requisitos para ocupar el cargo de Procurador son: ser ciudadano mexicano, por nacimiento, originario del Estado, o con residencia mínima de dos años; ser licenciado en Derecho con cuatro años por lo menos de práctica profesional; no ser Ministro de algún culto ni

tener antecedentes penales por delito internacional y gozar de notoria reputación de buena conducta.

Se estableció que el Procurador dure en su cargo un período de tres años pudiendo ser confirmado por otro período igual por el Gobernador. El Procurador sólo puede ser destituido por causa justificada.

"Cabe señalar, que esta institución en su corta experiencia se ha encontrado con diversas dificultades para su funcionamiento, las cuales se ubican primordialmente en la Procuraduría General de Justicia. Por lo anterior, el Procurador de Protección Ciudadana, para robustecer al organismo, propuso al Gobernador del Estado, darle rango constitucional y que emane del poder legislativo."²³

Este organismo sufrió algunas modificaciones y pasó a ser la Comisión Estatal de Derechos Humanos .

23. Aguilar Alvarez, Magdalena, op. cit, pág. 132.

3. Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.

En el Distrito Federal también se despertó la inquietud de contar con un sistema de control de la administración. En 1989 se creó la Procuraduría Social "...como un órgano desconcertado del Departamento del Distrito Federal...para que los actos de autoridad y la prestación de los servicios públicos a cargo del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales sectorizadas al mismo, se realicen apegados a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad."24

El Manual de Organización de la Procuraduría Social estableció lo siguiente:25

a) Será una instancia gratuita coadyuvante del Jefe del Departamento del Distrito Federal a la que podrán acudir los particulares para lograr que los actos de autoridad

24. Acuerdo que crea la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación del 25 de enero de 1989.

25. Manual de Organización de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, 17 de julio de 1989.

se lleven a cabo bajo los principios de legalidad, eficacia, honestidad y oportunidad. Facilitará, una vía expedita y sin formalidades procedimentales para lograr la solución de sus problemas ante la Administración Pública del Distrito Federal.

b) Elaborará estudios e investigaciones para lograr la simplificación de procedimientos, reglamentar actividades y mejorar la prestación de los servicios y elevar las actividades de los servidores públicos.

c) Orientará legalmente a poseedores o adquirentes de viviendas de interés social y de condominios.

d) Intervendrá en asuntos de interés social, particularmente de carácter colectivo que le encomiende el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

e) Las autoridades y el personal del Departamento, de las entidades paraestatales sectorizadas a él, así como los particulares que presten un servicio en virtud de una concesión o autorización del Departamento deberán de colaborar, para que logre sus objetivos.

f) Las quejas o inconformidades para su presentación no requieren de formalidad alguna. Podrán ser verbales ante el Procurador. De ser por escrito deberán ser

firmadas por el interesado pudiendo subsanar esta omisión en un plazo no mayor de tres días. Al presentar su queja el quejoso deberá acreditar su interés.

g) Una vez emitida la queja o inconformidad, se radicará y se solicitará de la autoridad o del prestador de servicio público correspondiente, un informe verbal o por escrito sobre los hechos motivo de la queja pudiendo agregar las razones por las que no se haya atendido la petición o el servicio.

h) Podrá conocer de controversias de carácter vecinal entre condóminos así como de asuntos relacionados con la prestación de un servicio público autorizado o concesionado por el Departamento del Distrito Federal. Podrá citarse a las partes procurando la conciliación entre ellas. En el caso de que no comparezca alguna de ellas o si no se logra la conciliación, se turnará el asunto a la autoridad del Departamento del Distrito Federal, para que resuelva lo que proceda.

i) Si la autoridad o el prestador de servicio comprueba la improcedencia o inexistencia de los hechos reclamados, se sobreeserá el asunto, se notificará al quejoso y se archivará. Si la autoridad o el prestador de servicios acepta cumplir con lo solicitado por el quejoso, la Procuraduría Social verificará que dicho

ofrecimiento se realice en el término indispensable y dará por concluido el asunto.

j) Podrá auxiliarse de dictámenes periciales y podrá realizar las investigaciones que considere necesarias.

k) Si no se llega a una solución ágil y oportuna de la queja, la Procuraduría Social formulará un dictamen de recomendaciones debidamente fundado y motivado, notificando su contenido a la autoridad o prestador de servicios reclamados, exhortándolo para que en un plazo razonable atienda sus conclusiones.

l) Si la autoridad o el prestador de servicios no atiende las solicitudes o recomendaciones de la Procuraduría Social ésta podrá solicitar la intervención del superior jerárquico del requerido para obtener el cumplimiento de la recomendación. Si no cumple con ésto, se hará del conocimiento del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

m) La Procuraduría Social tomará en cuenta la pluralidad de quejas que se presenten en contra de determinado trámite o procedimiento para la simplificación de procedimientos.

La Procuraduría Social es "...un ombudsman ejecutivo, con un ámbito de competencia limitado y que, por tanto, está un poco sujeto a las autoridades ejecutivas, de quiénes dependerá el grado de autonomía que se les brinde. En estas condiciones la Procuraduría Social sólo podrá funcionar en la medida en que la voluntad política lo permita, pero guarda un estatus muy endeble en relación al aparato jurídico general."26

La Procuraduría Social sigue funcionando en la Ciudad de México solucionando problemas a los ciudadanos, ante la Administración Pública Federal.

26. Salomón Delgado Luis E., El Ombudsman, op. cit., pág. 165.

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

Creada en 1989, se la considera como el antecedente inmediato de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Esta dirección dependía de la Subsecretaría de Gobierno, Desarrollo Político y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

Las funciones de esta Dirección eran las siguientes:27

- a) Proponer programas para promover e impulsar los tratados internacionales firmados por México.

- b) Proponer proyectos, acciones, y mecanismos para contribuir a la planeación de la política de derechos humanos en México así como para lograr la coordinación de los organismos públicos y privados que impulsan los derechos humanos.

- c) Recibir y atender las quejas administrativas que sobre violación de derechos humanos presenten los

27. Artículo 15 del reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, 13 de febrero de 1989.

particulares o las instituciones públicas o privadas; y proponer al Titular del Ramo las acciones necesarias para su inmediata resolución.

d) Proponer las medidas necesarias para lograr la salvaguarda de los derechos humanos. Proporcionar asesoría sobre instrumentos internacionales de derechos humanos a personas, entidades, instituciones y organismos relacionados con la promoción de los derechos humanos y poner a consideración de su superior jerárquico los programas de capacitación ciudadana.

Esta Dirección aunque actuó como mediadora entre las autoridades estatales y federales, no contó con la independencia política ni con el poder político necesario como para proteger efectivamente los derechos humanos de los mexicanos.

La Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, pasó a ser la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

CAPITULO SEGUNDO

CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

A. Como órgano desconcertado de la Secretaría de Gobernación.

Se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos por decreto presidencial el 6 de junio de 1990. En la exposición de motivos de éste se estableció lo siguiente:

"... en el sentido de coadyuvar a la mejoría tanto de los sistemas de procuración y administración de justicia, como, en general, de los procedimientos que son responsabilidad de las autoridades de la administración pública..."²⁸

Nació como un órgano desconcertado de la Secretaría de Gobernación con el objeto de proteger los derechos humanos de los mexicanos así como los derechos de los extranjeros que se encuentren en territorio nacional,

28. Proyecto del Poder Ejecutivo que adiciona el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pág. VI.

"...concebida como una institución que sirviera, fundamentalmente, para dar cauce a la participación activa de la sociedad en la denuncia de los actos de las autoridades que en cualquier forma comportan o puedan comportar la violación de derechos humanos, así como promover la defensa efectiva de los particulares frente a tales casos."29

1. Características.

La Comisión Nacional se creó como un órgano apolítico, apartidista y antiburocrático. Se integró por un Presidente, un Consejo formado por diez representantes de la sociedad civil, un Secretario Técnico, una Secretaría Ejecutiva y un Visitador.

B. Decreto de Creación.

1. Funciones.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene funciones diversas para la promoción y defensa de los derechos humanos y a diferencia de la mayoría de los

29. *ibidem*.

países que han adoptado esta figura, representa al gobierno a nivel nacional e internacional en materia de Derechos Humanos. Así lo establece el Artículo 3o. del Decreto de Creación:

Proponer la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; establecer los mecanismos de coordinación que aseguren su ejecución; elaborar y ejecutar programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre derechos humanos; elaborar y proponer programas preventivos en materia de derechos humanos en los ámbitos jurídicos, educativo y cultural para la Administración Pública Federal; representar al Gobierno Federal ante los organismos nacionales, y en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales, en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los derechos humanos; y formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenios y acuerdos internacionales signados por el país.

Es decir, la "Comisión Nacional tiene en su actuación grandes vertientes:

La Primera de carácter preventivo, implica una mayor difusión de qué son los Derechos Humanos y en qué consiste su protección...La Segunda, representar al Gobierno Federal en organismos nacionales e internacionales sobre Derechos Humanos...La Tercera, que ninguna posible violación a los Derechos Humanos quede impune."30

2. Estructura.

La Comisión Nacional se integró por un Consejo integrado por personalidades reconocidas que representan a la sociedad, por el Presidente, nombrado por el Presidente de la República, el Secretario Técnico, el Secretario Ejecutivo y el Visitador quien es el encargado de admitir e investigar las quejas.

a) El Presidente.

1) Es designado por el Presidente de la República y es el encargado de ejercer las atribuciones que el Decreto de Creación confiere a la Comisión.

30. Carpizo Jorge, Derechos Humanos y Ombudsman, Primera Edición, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, pág.150.

2) Deberá informar semestralmente al Presidente de la República sobre el desempeño de las funciones de la Comisión así como de los resultados obtenidos.

3) Solicitará a cualquier autoridad del país la información que requiera sobre posibles violaciones a los derechos humanos.

4) Hará las recomendaciones y las observaciones que juzgue pertinentes a las autoridades por violaciones a los Derechos Humanos.

5) Establecerá las relaciones con las Comisiones Estatales. Propondrá al Presidente de la República a la persona que deba fungir como Secretario Técnico y designará al Secretario Ejecutivo y al Visitador.

b) El Consejo.

Es el órgano colegiado integrado por diez miembros con carácter honorífico, el Presidente y el secretario Técnico. Está facultado para establecer las políticas y lineamientos generales de actuación de la propia Comisión Nacional en materia de Derechos Humanos en el país, de los nacionales que residan en el exterior así como de los extranjeros en México.

Es el órgano encargado de aprobar los reglamentos y normas de carácter interno relacionados con la Comisión Nacional y opinará sobre el proyecto de informe semestral al Presidente de la República. El Consejo se reúne en sesiones por lo menos una vez al mes pudiéndose reunir en sesiones extraordinarias. Los miembros del Consejo son designados por el Presidente de la República, durarán tres años y podrán ser reasignados.

El Consejo es una innovación, "...la sociedad civil integra y forma parte del órgano que define los lineamientos a los que estarán sujetas las acciones de la propia Comisión."31

c) El Secretario Técnico.

1) Desarrollará las funciones de Secretario de un Cuerpo Colegiado, preparará de acuerdo a las instrucciones del Presidente la orden del día a que se sometan las sesiones del Consejo y elaborará las actas de dichas sesiones.

31. Carpizo Jorge, Que es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Segunda Edición, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, pág. 9.

2) Propondrá al Presidente de la Comisión Nacional y coordinará las publicaciones y programas de divulgación en medios masivos de comunicación sobre prevención y defensa de los Derechos Humanos.

3) Formulará y ejecutará los programas de capacitación en materia de Derechos Humanos.

d) Secretario Ejecutivo.

1) Propondrá al Consejo y al Presidente de la Comisión Nacional las políticas generales en materia de Derechos Humanos que deberá seguir la Comisión Nacional ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales nacionales e internacionales.

2) Promoverá y fortalecerá las relaciones de la Comisión Nacional con organismos públicos, sociales y privados tanto nacionales como internacionales.

3) Dictaminará sobre los Tratados y Convenciones que México deba suscribir, ratificar o denunciar en materia de Derechos Humanos.

4) Coordinará estudios para el mejor funcionamiento de la sociedad, preparará proyectos e iniciativas de leyes

y reglamentos que la Comisión someterá a los órganos competentes.

5) Enriquecer y mantener la biblioteca y el acervo documental de la Comisión.

e) El Visitador.

1) Dependerá directamente del Presidente de la Comisión Nacional y será nombrado por él.

2) Recibirá quejas sobre posibles violaciones a Derechos Humanos.

3) Proporcionará atención a los individuos y a los grupos que denuncien la posible violación a Derechos Humanos.

4) Canalizará aquellas quejas que no constituyan una violación a Derechos Humanos a las instituciones competentes.

5) Podrá iniciar de oficio las investigaciones para esclarecer la posible violación a Derechos Humanos.

6) Integrará expedientes, recibirá pruebas y llevará a cabo las investigaciones necesarias para esclarecer los hechos en cuestión.

7) Realizará visitas cuando lo considere conveniente.

8) Hará del conocimiento de las autoridades competentes, previo acuerdo con el Presidente de la Comisión Nacional, los actos que puedan resultar violatorios a los Derechos Humanos.

9) Elaborará el proyecto de recomendación.

C. Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos establece los fines y las características de ésta, su competencia y regula el procedimiento de la queja. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10. de agosto de 1992.

1) Competencia.

La Comisión Nacional podrá intervenir en los siguientes casos:

Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, que sean cometidos por una autoridad o servidor público o cometidos por otros agentes sociales, cuya impunidad provenga de la anuencia o la tolerancia de alguna autoridad o servidor público, o por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público.

"De los incisos anteriores se desprenden varias consideraciones: no existen violaciones a los Derechos Humanos en las relaciones entre particulares; para que se den es necesario que intervenga, directa o indirectamente, una autoridad o servidor público."32

2) Incompetencia.

La Comisión Nacional no tendrá competencia para intervenir en los siguientes casos:

32. idem. pág. 20.

a) En sentencias definitivas y en aspectos jurisdiccionales de fondo.

"Porque no es posible ni conveniente que se trate de suplir o de interferir en la labor judicial...la independencia del Poder Judicial no puede ser vulnerada."33

b) En conflictos laborales.

Porque "...en esos conflictos laborales no interviene una autoridad o servidor público, luego no existe violación a los Derechos Humanos...no es posible substituir a la Junta Federal y a las locales de Conciliación y Arbitraje ni a los Tribunales Colegiados de Circuito."34

c) En asuntos electorales.

"Intervenir en la contienda política por antonomasia puede vulnerar su calidad moral."35

33. idem. pág. 21.

34. idem. pág. 23.

35. ibidem.

3) Procedimiento.

Cualquier persona que tenga conocimiento de violaciones a los Derechos Humanos podrá presentar una queja para ello cuenta con un término de un año a partir de que tuvo conocimiento de la violación de un Derechos Humanos. La queja deberá presentarse por escrito y firmada. Cuando el interesado no sepa escribir o no hable español, se le brindará el apoyo necesario para documentar su queja.

Todos los servicios que presta la Comisión Nacional son gratuitos.

La Comisión Nacional estudiará la queja para determinar si es competente o no. En caso de no serlo se le hará saber al quejoso las razones de su incompetencia. De ser posible, se le orientará a qué instancia puede acudir.

Si se concluye que la queja sí es de su competencia, se admite, se le abrirá expediente y se les solicitará a las autoridades señaladas como presuntas responsables, que rindan un informe sobre los hechos que se reclaman en un término de quince días naturales.

Toda autoridad tiene la obligación de proporcionar la información que le sea solicitada por la Comisión Nacional, así como permitir que lleve a cabo las visitas e inspecciones que juzgue pertinentes. Con el objeto de obligar a las autoridades a proporcionar dentro de los términos que se le requiera, todos los informes y documentos solicitados por la Comisión Nacional, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos fue modificada en enero de 1991.

Del análisis de los hechos y de las evidencias, la Comisión Nacional podrá emitir un Documento de No Responsabilidad o una Recomendación.

El Documento de No Responsabilidad lo dirigirá a la autoridad señalada como presunta responsable cuando del expediente se logró concluir que no hubo violación a los Derechos Humanos.

La Recomendación la dirige a la autoridad responsable así como a su superior jerárquico cuando el análisis del expediente demostró la violación a Derechos Humanos. La Recomendación es una sugerencia sobre la conducta o las acciones que la autoridad responsable deberá llevar a cabo para evitar la violación de Derechos Humanos.

Las recomendaciones y sugerencias de la Comisión Nacional no estarán supeditadas a autoridad alguna y frente a ellas no procederá ningún recurso.

"Las recomendaciones de la Comisión sólo se pueden basar en las evidencias del respectivo expediente apreciadas en conciencia, y en nada más."36

El instrumento con el que cuenta la Comisión Nacional para que sus recomendaciones sean cumplidas es la publicidad que se les da a éstas así como la fuerza de la opinión pública ya que ningún servidor público ni autoridad alguna quiere ser señalada como violadora de Derechos Humanos.

Se establece la obligación del Presidente de la Comisión Nacional de rendir un informe semestralmente al Presidente de la República sobre las labores llevadas a cabo durante ese período, precisando el número y tipo de quejas presentadas, las autoridades señaladas como responsables, la cooperación brindada por organismos públicos y privados a la Comisión Nacional. Este informe se hará público de inmediato.

36. *idem.*, pág.8.

CAPITULO TERCERO

LA REFORMA DEL ARTICULO 102 DE LA CONSTITUCION

A. Proyecto del Ejecutivo.

El 18 de noviembre de 1991, el presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari envió a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, una iniciativa para elevar a rango constitucional a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Esta iniciativa se basó en una propuesta presentada por la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En la exposición de motivos de dicha iniciativa se señala como objetivo central el siguiente:

"... el de estatuir el más alto nivel normativo la existencia y funcionamiento de instituciones que, en los diferentes órdenes de gobierno, coadyuvan a hacer realidad uno de los propósitos fundamentales de mi administración: promover y preservar el respeto a los

derechos humanos y la protección de su ejercicio pleno."37

Desde el inicio de su gobierno, el presidente, Carlos Salinas de Gortari se comprometió a luchar contra la impunidad; con este fin, propuso diversas iniciativas a consideración del H. Congreso de la Unión. En diciembre de 1988, en octubre de 1989, y a finales de 1990, a iniciativa del Ejecutivo, se aprobaron reformas a los Códigos Penal y de Procedimientos Penales y para el Distrito Federal "... en el sentido de garantizar la seguridad jurídica, a través de la mejoría de los instrumentos y recursos que el Estado tienen a su alcance para tal fin, y mediante una mayor penalización de los delitos graves, claramente identificados y repudiados por la sociedad mexicana."38

Algunos de los motivos que animaron esta iniciativa fueron los resultados alcanzados hasta ese momento por la Comisión Nacional así como el arraigo que dicha institución vino cobrando en la sociedad mexicana.

37. Proyecto del Poder Ejecutivo en el que se adiciona el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pág. I.

38. idem, pág. II y III.

"... se propone una adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos porque consideramos que conviene a México, dentro del proceso de cambio que vivimos, dotar al estado de instrumentos con la idea y fines que caracterizan a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y dar a estos la permanencia necesaria para garantizar eficacia y resultados en el mediano y largo plazos."39

En cuanto a la ubicación de la reforma dentro de nuestra Constitución Política la propuesta establece: "El actual artículo 102 contempla la organización y atribuciones del Ministerio Público de la Federación, en su carácter de representante de los intereses de la sociedad, en su conjunto, por lo que proponemos inmediatamente después de aquella institución, para aludir a los organismos protectores de los derechos humanos, complementaría y reforzaría el espíritu eminentemente social de dicho precepto."40

39. *idem*, pág. XIII.

40. *ibidem*.

En relación a esto, el Doctor Carpizo, durante su comparecencia ante la Cámara de Diputados dijo lo siguiente:

"Nuestra Constitución fue redactada en 1917 y es difícil encontrar una ubicación perfecta a nuevas instituciones como es la del Ombudsman; y por ello siempre se podrán encontrar inconvenientes a cualquier colocación; sin embargo, consideramos que la mejor, o si se quiere la menos mala, es precisamente la que se adoptó: adicionar el artículo 102 con un apartado B."41

En cuanto a la incompetencia de dichos organismos, la propuesta habla de incompetencia electoral, laboral y de análisis jurisdiccional.

Sobre la electoral se establece como razones que de verse involucrados en este tipo de controversias debilitaría su autoridad y podría afectar su necesaria imparcialidad.

No conocerán de conflictos laborales ya que en éstos se trata de controversias entre particulares, no pudiendo una autoridad o servidor público atentar en contra de los derechos humanos de alguna de las partes.

41. Carpizo Jorge, Derechos Humanos y Ombudsman, pág.119.

De intervenir, duplicarían o sustituirían las funciones de las juntas laborales.

En cuanto a las cuestiones jurisdiccionales, será incompetente ya que debe respetarse la independencia del Poder Judicial de la Federación. "Las instituciones de derechos humanos...no pueden suplir o substituir...a los órganos encargados de la impartición de justicia..."⁴²

La propuesta establece que en tanto las legislaturas estatales establezcan organismos locales de derechos humanos, la Comisión Nacional continuará conociendo de presuntas violaciones de derechos humanos del ámbito local.

El Decreto se ubica en el Anexo 1.

B. Dictamen a la iniciativa (Cámara de Diputados).

El 18 de noviembre de 1991 fue presentada por el titular del Poder Ejecutivo la iniciativa de adición al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la H. Cámara de Diputados.

42. idem, pág. XIV.

El 26 de noviembre, por acuerdo de los CC. Diputados Integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos de la H. Cámara de Diputados, se aprobó un acuerdo de prácticas parlamentarias a fin de que compareciera el C. Dr. Jorge Carpizo MacGregor, Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ante ambas Comisiones Legislativas, con el fin de explicar la iniciativa de adición al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La comparecencia se llevo a cabo el 27 de noviembre en la H. Cámara de Diputados con la participación de los CC. Diputados pertenecientes a los partidos políticos: Revolucionario Institucional, Acción Nacional, Revolución Democrática, Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y Popular Socialista.

La H. Cámara de Diputados expresó lo siguiente:

1) "El propósito de dar rango constitucional a las instituciones de protección de los derechos humanos, responde a la necesidad de combatir la impunidad, el abuso, la arbitrariedad, la prepotencia y los excesos

para perfeccionar así la convivencia social. Nadie por encima de la ley; todos dentro de la ley."43

2) "El Estado ha debido reformarse y el gobierno tiende a ser más vigilante en su relación con la sociedad, sobre todo en aquellos espacios en donde por burocratismo o gigantismo del aparato llegan a surgir insulas de poder ilegítimo. Es en este terreno en donde la Comisión Nacional de Derechos Humanos debe dar - y lo está haciendo - una batalla frontal cuyo objeto es devolver la fe a la sociedad en sus instituciones y con ello conseguir certidumbre de libertad."44

3) "De su bondad, experiencia probada y resultados expuestos, derivan las razones de la iniciativa de estatuir la al más alto nivel normativo y asegurar su permanencia, su definición jurídica y una reglamentación de sus funciones que deberán ser decididas y otorgadas por el Congreso de la Unión."45

43. Dictamen a la Iniciativa que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Poder Legislativo Federal, Cámara de Diputados, pág.3.

44. idem, pág. 5.

45. idem, pág. 10.

4) En cuanto a la incompetencia en materia electoral, laboral y jurisdiccional considera: "limitar en estos rubros las atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es saludable para el régimen democrático, de no ser así, en lugar de enriquecer el orden jurídico propiciaría su desorden y anarquía."46

5) Esta Comisión consideró que era necesario adicionarse el artículo transitorio segundo y dice: "ha tomado en cuenta que existen Estados en donde las legislaturas locales se encuentran próximas a renovarse, y en algunos otros casos, dichas legislaturas apenas estarán recién electas; por lo tanto, consideramos que el plazo de un año, a partir de la vigencia de esta ley, es un lapso razonable para que dichos congresos locales, analicen y debatan acerca de los responsables y características que habrán de tener sus organismos defensores de los derechos humanos. Es por ello que consideramos debe adicionarse...con el párrafo siguiente:

Las legislaturas de los Estados dispondrán de un año a partir de la publicación de este decreto para establecer los organismos de protección de los derechos humanos."47

46. idem, pág. 12.

47. idem, pág. 13 y 14.

C. Dictamen a la iniciativa (Cámara de Senadores).

Se turnó el Proyecto de Decreto que Adiciona el Artículo 102 de nuestra Constitución a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Derechos Humanos y Primera Sección de Estudios Legislativos para su análisis y la formulación del dictamen correspondiente.

De acuerdo con el acuerdo parlamentario suscrito el 21 de noviembre de 1991 por los partidos representados en el Congreso de la Unión, el Pleno nombró una comisión compuesta por doce integrantes para llevar a cabo dicha labor con su homóloga de la Cámara de Diputados. Asimismo, esta comisión senatorial concurrió a la comparecencia del Dr. Jorge Carpizo MacGregor, Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La Comisión senatorial tuvo oportunidad de formular sus opiniones dentro de las consideraciones generales del Dictamen:

"Se trata de una institución [Ombudsman] propia que no se contrapone a la existencia de otros medios reparadores de las violaciones sufridas, pues su valor es coadyuvar a que dichas violaciones no se produzcan y que, de producirse, las autoridades competentes asuman

las funciones que les son propias para perseguir y sancionar al responsable."48

"Se trata...de un órgano complementario del juicio de amparo para la protección de los derechos humanos."49

"Mediante la propuesta de adición constitucional se daría jerarquía de Norma Suprema a este tipo de organismos de protección de los derechos humanos."50

La Cámara de Senadores estuvo de acuerdo con los tipos de incompetencia establecidos en las dos propuestas anteriores. En cuanto a la incompetencia electoral agrego, "Esta circunstancia podría arriesgar el sentido de imparcialidad y ausencia absoluta de partidarios que requiere la tutela de los derechos humanos de los habitantes de la República."51

El Proyecto de Decreto que Adiciona el Artículo 102 de la Constitución de la Cámara de Senadores es idéntico

48. Dictamen de la Cámara de Senadores en relación al Proyecto de Decreto que Adiciona el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pág. VII.

49. idem, pág. IX.

50. ibidem.

51. idem, pág. XI.

al presentado por la Cámara de Diputados por lo que no nos pareció necesario transcribirlo.

D. Diario de Debates.

Si en algún momento se cuestionó la adición al Artículo 102 fue en la Cámara de Diputados por lo que decidimos incluir partes relevantes del Diario de Debates.

El C. Diputado Héctor Ramírez Cuéllar del Partido de la Revolución Democrática opinó que los organismos de protección de los derechos humanos deberían ser creados por el Congreso o Parlamento y no por el Poder Ejecutivo para de esta forma tener mayor fuerza, mayor peso y mayor autoridad ante el gobierno. Asimismo propuso que el Consejo Consultivo debería estar formado "no solo por las personalidades, que ya lo ésta, sino por representantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, debiera haber, entre otros, un representante de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, de la Cámara de Senadores, y también representantes de los organismos no gubernamentales..."⁵²

52. Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 13 de Diciembre de 1991, Turno 26, hojas 3 y 4.

Una gran parte de los Diputados que intervinieron, propusieron que la designación del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se llevara a cabo exclusivamente por el Poder Legislativo. Algunos diputados proponen que el informe anual que debe rendir el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sea ante las Cámaras y no ante el Ejecutivo.

Las discusiones más acaloradas fueron en relación a la exclusión del Poder Judicial de la Federación que se hizo en la iniciativa.

Incluimos las cuatro propuestas que se hicieron durante el debate del 13 de Diciembre de 1991 dentro del Anexo 2 que, aunque fueron desechadas nos muestran cuales fueron las principales preocupaciones y propuestas en la Cámara de Diputados.

E. Artículo 102-B de la Constitución.

La Adición al Artículo 102 de la Constitución Política fue aprobado con 299 votos a favor, 55 con reserva y 3 en contra.

Ver Anexo 3.

CAPITULO CUARTO

ELEVACION A RANGO CONSTITUCIONAL

A. La Nueva Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El Poder Legislativo llevó a cabo más de cien reformas a la Ley de la Comisión Nacional para lograr una mejor sistematización, una mayor coherencia y claridad.

"Con su 'constitucionalización', la Comisión Nacional asegura su permanencia y logra un gran triunfo para la institución del Ombudsman: el que no es un remedio milagroso para evitar todas las arbitrariedades o un 'sabelotodo'...pero si es un valioso auxiliar para alcanzar una mejor justicia y un buen instrumento en la lucha contra la impunidad."53

53. Carpizo Jorge, Derechos Humanos y Ombudsman, pág.118.

1. Características.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos se crea como... "un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano."54

B. Su Reglamento.

El Reglamento Interno fue modificado para lograr mayor precisión.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos establece en su Reglamento Interno que para efectos del desarrollo de sus funciones, entiende como Derechos Humanos, "...los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo son los que reconoce (nuestra) Constitución Política y los que se recogen en los pactos, los

54. Artículo 161 Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pág 17.

convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México."55

Se establece en su Reglamento que la Comisión Nacional de Derechos Humanos no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno.

Los procedimientos que se sigan ante la Comisión Nacional serán breves, sencillos y gratuitos, y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez.

El personal de la Comisión Nacional mantendrá de manera confidencial la información o documentación relacionada con los asuntos de su competencia.

C. Función de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En cuanto a las funciones de la Comisión Nacional, se reprodujeron prácticamente a las que tuvo como órgano desconcentrado, aunque se precisó la de

55. Artículo 6o. del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

supervisar el respeto de los Derechos Humanos dentro de los reclusorios del país.

La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

1. Recibir quejas de presuntas violaciones a los Derechos Humanos.
2. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones a los Derechos Humanos.
3. Formular Recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.
4. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto a recomendaciones y acuerdos de las Comisiones Estatales.
5. Conocer y decidir en última instancia de las inconformidades por omisiones en que incurran las Comisiones Estatales y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por las autoridades locales.

6. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita.

7. Proponer las modificaciones a disposiciones legislativas y reglamentarias que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos.

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

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

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

1. Estructura.

Se conservó la misma estructura de Presidente, Consejo, Secretario Técnico, Secretario Ejecutivo y Visitador. Pudiendo aumentar el número de este último

hasta en tres. Según el artículo 5o. de la Ley de la Comisión Nacional, ésta se integrará de la siguiente manera:

a) El Presidente de la Comisión Nacional. El nombramiento será hecho por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente en los recesos de ésta.

El Presidente de la Comisión Nacional deberá ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, mayor de treinta y cinco años el día de su nombramiento y deberá de gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal por más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastimare la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena.

Durará en sus funciones cuatro años, y podrá ser designado exclusivamente para un segundo período.

El Presidente de la Comisión Nacional y los Visitadores generales gozarán de inmunidad en el ejercicio de sus funciones, así como de fe pública.

El Presidente de la Comisión Nacional podrá ser destituido y sujeto a responsabilidad sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Es decir, sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos). En este caso el Presidente será substituido interinamente por el Primer Visitador General, en tanto se designe el nuevo presidente.

El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades:

- 1) Representar legalmente a la Comisión Nacional.
- 2) Formular los lineamientos generales a los que se sujetarán las actividades de la Comisión Nacional, así como nombrar a sus funcionarios y personal.
- 3) Enviar un informe anual al Congreso de la Unión y al Presidente de la República sobre las actividades de la Comisión Nacional describiendo el número y características de las quejas y denuncias que se hayan presentado. Este deberá ser difundido ampliamente a la sociedad.

4) Celebrar acuerdos y convenios de colaboración con autoridades y organismos para el mejor cumplimiento de sus fines.

5) Aprobar y emitir recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones de sus visitantes.

6) Asimismo, deberá publicar, en su totalidad o en forma resumida, las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad.

7) Elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión Nacional y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al Consejo de la misma.

b) El Consejo. El Consejo se integra por diez personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, y cuando menos siete de ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público. Con excepción de su Presidente, el miembro del Consejo con mayor antigüedad deberá ser sustituido cada año.

El nombramiento de los miembros será hecho por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente.

El Consejo contará con un Secretario Técnico designado por el Consejo a propuesta del Presidente de la Comisión Nacional y se reunirá en sesión ordinaria por lo menos una vez al mes.

El Consejo establecerá los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional, aprobará el Reglamento Interno, las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión Nacional, opinará sobre el proyecto de informe anual, solicitará al Presidente de la Comisión Nacional información sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión Nacional y por último conocerá el informe del Presidente de la Comisión Nacional respecto al ejercicio presupuestal.

c) La Secretaría Ejecutiva. Propondrá las políticas generales ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos. Promoverá las relaciones con organismos públicos, sociales y privados, nacionales e internacionales, en materia de Derechos Humanos. Enriquecerá y mantendrá el acervo documental de la Comisión Nacional. Preparará anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos y colaborará con el

Presidente de la Comisión Nacional en la elaboración del informe anual.

d) Visitadores. Podrán existir hasta 5 Visitadores Generales y éstos deberán ser Licenciados en Derecho.

"Dicha modificación se fundamenta en que debido a la excesiva carga de trabajo acumulada en la Visitaduría General, resultaba aconsejable ampliar su número..."⁵⁶

Recibirán admitirán o rechazarán quejas e inconformidades. Iniciarán a petición de parte la investigación de las quejas, o de oficio, discrecionalmente aquellas que aparezcan en los medios de comunicación. Tratarán de lograr la solución inmediata de las violaciones de Derechos Humanos por medio de la conciliación. Realizarán la investigación y los estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación, que se someterán al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración.

56. López Chavarria José, et al, Evolución Normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Primera Edición, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, pág. 34.

2. Competencia.

La Comisión Nacional podrá conocer de las quejas que se relacionen con:

a) Actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal (con excepción de los del Poder Judicial de la Federación).

b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad o cuando éstos últimos se niegen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente le correspondan en relación con dichos ilícitos.

3. Incompetencia.

La Comisión Nacional no podrá conocer de los asuntos relacionados con:

a) Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales.

b) Resoluciones de carácter jurisdiccional. Se considera como resoluciones de carácter jurisdiccional

las sentencias o laudos definitivos que concluyan la instancia, las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso, los autos y acuerdos dictados por el Juez o por el personal del juzgado o tribunal para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal.

c) Conflictos de carácter laboral; y

d) Consultas formuladas por autoridades o particulares sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

4. Procedimiento.

Cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los Derechos Humanos, directamente o por medio de su representante así como los organismos no gubernamentales legalmente constituidos. Cuando el interesado se encontrare privado de su libertad, los hechos podrán ser denunciados por parientes, vecinos e incluso por menores de edad.

La queja deberá presentarse por escrito y en casos urgentes podrá formularse por medio de cualquier comunicación electrónica. No se admitirán quejas

anónimas. Podrán presentarse las quejas oralmente y serán asesorados los quejosos cuando no sepan escribir, sean menores de edad o no conozcan el idioma español, proporcionándoles en este último caso un traductor de manera gratuita.

La formulación de quejas, denuncias, así como las resoluciones y Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa.

En aquellos casos en que sea inadmisibles se rechazará inmediatamente y cuando no corresponda al ámbito de competencia de dicho organismo, se orientará al reclamante con el objeto de que acuda a la autoridad correspondiente.

Una vez admitida la queja, se le informará de este hecho al interesado, así como a la autoridad señalada como responsable y se le solicitará a esta última que rinda un informe en un plazo máximo de quince días, sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja. La Comisión Nacional de Derechos Humanos se pondrá en contacto con la autoridad para intentar una conciliación entre ésta y el quejoso. De lograrse una conciliación satisfactoria y cumpliéndose esta en un plazo máximo de 90 días, se ordenará el

archivo del expediente. En caso contrario, se podrá reabrir el expediente.

Cuando el informe de la autoridad no sea presentado en tiempo, no incluya la documentación solicitada, se tendrán por ciertos los actos materia de la queja, salvo prueba en contrario.

Las pruebas presentadas tanto por los interesados como por las autoridades o servidores públicos presuntamente responsables, serán valoradas, de acuerdo con los principios de la lógica y de la experiencia y en su caso de la legalidad.

Una vez que el Visitador general concluya la investigación podrá formular:

- a) Un acuerdo de no responsabilidad cuando no se hayan comprobado las violaciones de Derechos Humanos, o
- b) Un proyecto de Recomendación en el cual se señalará aquellas medidas necesarias para la efectiva restitución del afectado y cuando proceda, para la reparación de los daños y perjuicios que hubiere sufrido.

La Recomendación deberá ser:

- 1) Pública.
- 2) Autónoma.
- 3) No tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público.
- 4) No podrá anular, modificar o dejar sin efecto resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja.

Una vez recibida la queja, la autoridad tendrá un plazo de quince días para notificar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos si acepta la Recomendación o la rechaza. Tendrá otro plazo igual para presentar las pruebas plenas de que se ha cumplido con dicha Recomendación. Este plazo podrá ser ampliado cuando así lo amerite el caso.

En contra de las recomendaciones, acuerdos y resoluciones definitivas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no procederá ningún recurso.

Tanto autoridades como servidores públicos tendrán la obligación de colaborar con la Comisión Nacional.

Así, el Artículo 70 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos establece lo siguiente:

"Las autoridades y los servidores públicos serán responsables penal y administrativamente por los actos en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas e inconformidades ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales aplicables."

D. Las Comisiones Estatales.

El Artículo 102 fracción B de nuestra Constitución en cuanto a las Comisiones Estatales dice:

"El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados...establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos."

Tanto la Comisión Nacional de Derechos Humanos como las Comisiones Estatales conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Es decir, las

Comisiones Estatales podrán conocer además de las presuntas violaciones del Poder Judicial Local salvo en aquellos casos en que en la propia constitución estatal se haya establecido lo contrario.

Sobre estos organismos el Doctor Carpizo dijo lo siguiente:

"...son parte del Estado mexicano, no del gobierno, porque tienen carácter público, cumplen con una función que a éste le corresponde en forma primordial; su presupuesto proviene de fondos públicos; sus funciones están precisadas en la Constitución y en las respectivas leyes; gozan de autonomía respecto de cualquier autoridad o funcionarios públicos; sus dirigentes gozan de una serie de garantías para ser efectiva la autonomía del organismo y este principio se ve reforzado en que es el propio organismo generalmente su Consejo- el que expide su Reglamento Interno el cual -claro está y no hay ninguna duda al respecto- debe respetar los marcos que señala la Constitución y la Ley."57

57. Carpizo Jorge, op cit. pág.122.

E. Relación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las Comisiones Estatales.

Los días 9 y 10 de julio de 1992 se celebró un simposio nacional en la Ciudad de Campeche con el objeto de intercambiar experiencias la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las Comisiones Estatales.

A partir de lo expuesto en dicha reunión, el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Doctor Jorge Carpizo elaboró una lista de características que podrían ser útiles en el momento de elaborar las leyes de las Comisiones Estatales:⁵⁸

- 1) "Que estos organismos no tengan la representación de los Gobiernos locales."
- 2) "Que los Presidentes de las Comisiones sean personas que gocen de respeto social y sin participación partidista activa, y que su nombre (sic) sea ratificado por el Congreso Local."

58. Memoria del Simposio Experiencia y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993, pág. 190-192.

3) "La pertenencia a estos Consejos (de las Comisiones Locales) debe ser sobre méritos personales, y no a partir de una representación institucional."

4) "Que los Consejos no sean cuerpos colegiados muy numerosos...Que los miembros sean sustituidos individualmente, uno cada año."

5) "Que estos organismos no conozcan de asuntos relativos a actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales ...de resoluciones jurisdiccionales de fondo...ni de conflictos de carácter laboral...pero sí podrán analizar aspectos administrativos."

6) "Que...no puedan establecer como condición para acudir ante ellos el haber agotado un determinado procedimiento...que contengan medidas cautelares."

7) "Que...además de la resolución de quejas asuman la responsabilidad de promover la educación y difusión de los Derechos Humanos."

En la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se establecen aquellos casos en los que podrá conocer de asuntos de las Comisiones Estatales.

1) Cuando en un mismo hecho, estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las Entidades Federativas o Municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional. Esto se encuentra establecido en el Artículo 3o. de la Ley de la Comisión Nacional.

2) Tratándose de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en un principio conocerán los organismos de protección de los Derechos Humanos de la Entidad de que se trate con una excepción: Ante un recurso de queja por omisión o inactividad de la Comisión Estatal, si la Comisión Nacional de Derechos Humanos considera que el asunto es importante y el organismo estatal pueda tardar mucho en expedir su Recomendación, podrá atraer esa queja y continuar tramitándola con el objeto de que sea este organismo el que emita, en su caso, la Recomendación correspondiente. Tanto en el artículo 3o y como en el 6o de la Ley de la Comisión Nacional se establece la Facultad de atracción

3) Asimismo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de las Comisiones Estatales. Estas inconformidades se

substancian mediante los recursos de queja e impugnación. Esto lo encontramos en el Artículo 55 de la Ley de la Comisión Nacional.

4) El recurso de impugnación se encuentra en el Artículo 61 de la Ley de la Comisión Nacional. Este procederá exclusivamente ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos y contra las resoluciones definitivas de las Comisiones Estatales o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por los citados organismos. Excepcionalmente podrá impugnarse, a juicio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los acuerdos de las Comisiones Estatales cuando se violen ostensiblemente los derechos de los quejosos o denunciantes en los procedimientos seguidos ante los citados organismos, y los derechos deban protegerse de inmediato.

5) Una vez agotada la tramitación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberá resolver el recurso de impugnación en un plazo no mayor de 60 días, en el cual deberá pronunciarse por:

a) La confirmación de la resolución definitiva de la Comisión Estatal de Derechos Humanos;

b) La modificación de la propia Recomendación, caso en el cual formulará a su vez, una Recomendación al organismo local;

c) La declaración de suficiencia en el cumplimiento de la Recomendación formulada por el organismo estatal respectivo;

d) La declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la Recomendación del organismo estatal por parte de la autoridad local a la cuál se dirigió, supuesto en que la Comisión Nacional de Derechos Humanos formulará una Recomendación a la autoridad, la que deberá informar sobre su aceptación y cumplimiento. Esto lo encontramos en el artículo 66 de la Ley de la Comisión Nacional.

CONCLUSIONES

Primera.- Los métodos jurisdiccionales de defensa de los Derechos Humanos han sido insuficientes; Implican la necesidad de contar con ciertos conocimientos, así como de los medios económicos para pagar la asesoría de un abogado. Están cargados de excesivos formalismos y debido a la carga de trabajo de los tribunales, tienen como resultado un proceso lento.

Los métodos no jurisdiccionales de defensa de los Derechos Humanos como son la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos pueden ofrecer frente al costoso, complicado y lento proceso judicial, un procedimiento rápido, antiburocrático, gratuito y flexible, con asesoría legal e inmediatez. Ante éstos se pueden presentar quejas colectivas a diferencia de los primeros.

Segunda.- Una de las quejas más frecuentes que se presenta ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos es la de dilación de justicia. La Comisión Nacional de Derechos Humanos y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos pueden, sin usurpar funciones, auxiliar a los tribunales aligerando su carga, ya que muchas de las quejas presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos

Humanos de resuelven por medio de una conciliación de las partes. Con la intervención de la Comisiones, muchos de los asuntos no tendrían que llegar a los tribunales.

Tercera.- Es un hecho que un alto porcentaje de las Recomendaciones no se cumplen cabalmente. El cumplimiento de éstas es primordial para el cabal funcionamiento de las Comisiones.

Se debe de crear mayor conciencia en las autoridades señaladas como responsables. Se deben de fortalecer los mecanismos de control dentro de las instituciones gubernamentales de tal forma que los funcionarios se encuentren informados del comportamiento de sus subordinados.

Cuarta.- Fue un acierto de la presente administración la elevación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a rango constitucional. Al elevarse a rango constitucional, se reconoció que la defensa de los Derechos Humanos no es una moda si no un compromiso permanente. Asimismo, con este acto se le dió permanencia, seguridad jurídica y se le evitó que tuviera un carácter transitorio o sexenal.

Un organismo de tal naturaleza necesitaba la independencia que sólo un órgano descentralizado puede tener. Su estabilidad en el futuro depende en gran parte, en esa vinculación a nuestra Constitución.

Quinta.- Existen tres sistemas en el mundo para la designación del Ombudsman: por el Poder Ejecutivo, por el Poder Legislativo y por ambos.

Consideramos que en el caso de México, la designación del presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, debe de ser llevado a cabo por la Cámara de Diputados ya que es en ésta en donde se encuentra representada la sociedad quien debe de ser la encargada de elegir a la persona con el prestigio y los requisitos necesarios para estar al frente de tan noble organismo

Asimismo, el informe anual de sus actividades debe de ser presentado ante la Cámara de Diputados para que en ésta se lleve a cabo su análisis y valoración. Dicho informe, deberá continuar recibiendo la difusión que merece ya que la sociedad debe de estar al tanto de las actividades de la Comisión Nacional .

ANEXOS

I. PRIMERO. DECRETO QUE ADICIONA EL ARTICULO 102 DE LA
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTICULO UNICO.- El artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pasa a ser apartado "A" del propio artículo y se adiciona a éste un apartado "B" para quedar como sigue:

"ARTICULO 102.-

A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación.....
.....
.....

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos. Dichos organismos conocerán de las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no obligatorias para las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en los Estados."

T R A N S I T O R I O S

ARTICULO PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO.- En tanto se establecen los organismos de protección de los derechos humanos en las entidades federativas en los términos del presente Decreto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá seguir conociendo de las quejas que deban ser de competencia local.

Los estados que ya cuenten con dichos organismos, recibirán las quejas aún no resueltas que hayan sido presentadas ante la Comisión Nacional, en un término de 30 días naturales, contados a partir de la fecha de publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

**II. SEGUNDO. ARTICULO 102 DE LA CONSTITUCION POLITICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

"B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalente de los estados."

TRANSITORIOS

ARTICULO 1o.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO 2o.- En tanto se establecen los organismos de protección de los derechos humanos en los Estados en los términos del presente Decreto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá seguir conociendo de las quejas que deban ser de competencia local.

Los Estados que ya cuenten con dichos organismos, recibirán las quejas aún no resueltas que hayan sido presentadas ante la Comisión Nacional en un término de 30 días naturales contados a partir de la fecha de publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Las Legislaturas de los Estados dispondrán de un año a partir de la publicación de este Decreto para establecer los organismos de protección de los Derechos Humanos .

III. PROPUESTAS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.

1. Propuesta del diputado Héctor Ramírez Cuéllar, del Partido Popular Socialista, recomendando una adición al apartado B del artículo 102 de la Constitución:

"B) El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en al ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorgue el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción con los del Poder Judicial de la Federación que violen esos derechos, formularán recomendaciones públicas autónomas y no obligatorias para las autoridades respectivas".

A continuación se procedió a la votación económica de la Asamblea y quedó aceptada la propuesta anterior.

2. La segunda propuesta fue presentada por el diputado Víctor Orduña, del Partido Acción Nacional, incluyéndose la propuesta anterior:

"B) El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano -que sería la propuesta del Partido Popular Socialista-, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa proveniente de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación que violen estos derechos.

Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas."

La propuesta anterior fue desechada.

3. Jorge Ocegüera Galván del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional propuso lo siguiente:

" En diferentes instancias judiciales, delegacionales, municipales, estatales y federales se crearán oficinas dependientes de la Comisión Autónoma que permitan a los ciudadanos detenidos por haber cometido un delito tener comunicación y que su caso siga los procedimientos jurídicos establecidos, así como que vigilen

permanentemente la situación de los internos en los centros de readaptación social."

Esta propuesta también fue desechada.

4. Por parte del Partido de la Revolución Democrática, el diputado Jorge Moscoso propuso:

"B) El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, incluyendo los municipios, establecerán organismos autónomos de protección de los derechos humanos que conocerán las quejas en contra de actos u omisiones provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas no obligatorias para las autoridades respectivas.

La elección de los funcionarios dentro de la acción de los derechos humanos corresponderá a la Cámara de Diputados mediante la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones

de los organismos equivalentes de los estados y cuando a petición de parte o por las características especiales de la queja, así se amerite."

Después de llevar a cabo la votación la propuesta anterior fue desechada.

5. Pablo Emilio Madero del Partido Acción Nacional propuso la siguiente modificación al segundo párrafo del apartado B) del artículo 102 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos:

"Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos laborales y jurisdiccionales, ni en lo concerniente al desarrollo y calificación de los procesos estrictamente electorales, pero si lo serán en el ámbito general de los derechos políticos de los ciudadanos. Sin embargo, serán competentes en todo lo relativo al funcionamiento interno de tales autoridades."

Esta propuesta también fue desechada.

6. La última propuesta del diputado del Partido Revolucionario Institucional, Amador Rodríguez Lozano fue aprobada.

"Artículo 102. Apartado B) El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación que violen esos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas y no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Estos organismos que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados."

BIBLIOGRAFIA

BEXELIUS, Alfred, El Ombudsman, El Defensor del Ciudadano, Primera Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

CASTRO, Juventino V., Ensayos Constitucionales, "El Ombudsman escandinavo y el sistema constitucional mexicano", Primera Edición, Textos Universitarios, México, 1977.

EKLUNDH Claes, "La experiencia del Ombudsman sueco en La actualidad en La experiencia del Ombudsman en la Actualidad", Primera Edición, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992.

FAIREN GUILLEN, Víctor, El Defensor del Pueblo (Ombudsman), Primera Edición, Centro de estudios Constitucionales, Madrid, 1982-1986, Tomos I y II.

FIX ZAMUDIO, Héctor, La Protección Jurídica y Procesal de los Derechos Humanos ante las jurisdicciones nacionales, Primera Edición, UNAM-CIVITAS, Madrid, 1982.

-----, Reflexiones comparativas sobre el Ombudsman, Memoria del Colegio Nacional, Tomo IX, Número 2, México, 1979.

GELLHORN, Walter, Ombudsman and Others. Citizen's Protectors in Nine Countries, Tercera Edición, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, USA, 1967.

GIL ROBLES y Gil Delgado Alvaro, El Defensor del Pueblo, Primera Edición, Civitas, Madrid 1979.

-----, El Control Parlamentario de la Administración (El Ombudsman), Segunda Edición, Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, 1981.

MAIORANO, Jorge L., El Ombudsman Defensor del Pueblo y de las Instituciones Republicanas, Primera Edición, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1987.

NILSSON, Per-Erik, Jorge Barrera Graff y Héctor Fix-Zamudio, La Defensoría de los Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Institución del Ombudsman en Suecia, Primera Edición, UNA, México, 1986.

PADILLA, Miguel M., La Institución del Comisionado Parlamentario (El Ombudsman), Primera Edición, Buenos Aires, 1972.

ROWAT, Donald C., El Ombudsman, Traducción Eduardo L. Suárez, Primera Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

SALOMON Delgado, Luis Ernesto, El Ombudsman, Primera Edición, Editorial Universidad de Guadalajara, 1992.

STACEY Frank, Ombudsman Compared, Primera Edición, Oxford University Press, Gran Bretaña, 1978.

LEGISLACION

Acuerdo que crea la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación del 25 de enero de 1989.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1993.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 13 de Diciembre de 1991.

Dictamen a la Iniciativa que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Poder Legislativo Federal, Cámara de Diputados, México, 1991.

Dictamen de la Cámara de Senadores en relación al Proyecto de Decreto que Adiciona el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1991.

Manual de Organización de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, 17 de julio de 1989.

Proyecto del Poder Ejecutivo que adiciona el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1991.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, 13 de febrero de 1989.

EDICIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

AGUILAR CUEVAS, Magdalena, El Defensor del Ciudadano (Ombudsman), Primera Edición, Universidad Nacional de México y Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991.

ALVAREZ DE LARA ROSA MA., Legislación estatal en materia de defensa de los Derechos Humanos, Primera Edición, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991.

CARPIZO JORGE, Derechos Humanos y Ombudsman, Primera Edición, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993.

-----, Tendencias Actuales del Derecho. Los Derechos Humanos, Primera Edición, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992.

-----, Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Segunda Edición, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992.

-----, Algunas Reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos, Primera Edición, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992.

Decreto Constitucional, Ley y Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Primera Edición, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992.

Documentos y Testimonios de Cinco Siglos, Primera Edición, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991.

Informe Anual Mayo 1992-Mayo 1993, Primera Edición, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993.

La experiencia del Ombudsman en la actualidad, Primera Edición, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991.

Ley y Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Primera Edición, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992.

LOPEZ CHAVARRIA J., et al, Evolución Normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Primera Edición, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993.

Memoria del Simposio Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Primera Edición, Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Campeche, México, 1993.

RABASA GAMBOA, E. Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Primera Edición, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992.

REVISTAS

Joaquín Ruíz-Giménez, "El Ombudsman o Defensor del Pueblo" Vínculo Jurídico, No.1 Enero Marzo 1990. pág.4

Lester B. Orfield, "The Scandinavian Ombudsman", The Administrative Law Review, Vol.19, No. 1, November 1966, American Bar Association, Indiana University, School of Law, USA.