



313  
2e/

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA

ESTUDIO SOCIO - JURIDICO DE LA  
RECOMENDACION DE LA COMISION NACIONAL DE  
DERECHOS HUMANOS

**T E S I S**

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

ASESOR: LIC. ENRIQUE LARA TREVINO



FALLA DE ORIGEN

CD. UNIVERSITARIA, D. F.

SECRETARIA DE EDUCACION  
EXAMENES PROFESIONALES

1994



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA  
GENERAL Y JURIDICA

No. L/86/94

COORDINADOR DE LOS SERVICIOS  
ESCOLARES DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E.

El pasante de la licenciatura de Derecho WILFRIDO RAFAEL GARCIA MONTAÑO, solicitó inscripción en este Seminario y registró el tema intitulado:

" ESTUDIO SOCIO-JURIDICO DE LA RECOMENDACION DE LA COMISION NACIONAL DE - DERECHOS HUMANOS " designándose como asesor de la tesis al LIC. ENRIQUE LARA TREVINO.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después de revisarlo su asesor, lo envié con la respectiva carta de terminación, considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales. -- Apoyado en este dictamen, en mi carácter de Director del Seminario de -- Sociología General y Jurídica, tengo a bien autorizar su IMPRESION, para ser presentado ante el jurado que para efecto de Examen Profesional se -- designe por esta Facultad de Derecho.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración.

A T E N T A M E N T E  
" POR MI RAZA, HABLARA EL ESPIRITU "  
Cd. Universitaria, D.F., a 7 de noviembre de 1994.



LIC. PABLO ROBERTO ALMAZÁN ALARÍN  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE SOCIOLOGIA

PRAA/arr



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

Ciudad Universitaria a 1° de Noviembre de 1994.

**SR. LICENCIADO PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ,**  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE SOCIOLOGIA  
GENERAL Y JURIDICA.

Estimado Maestro:

El alumno **WILFRIDO RAFAEL GARCIA MONTAÑO**, ha elaborado en este H. Seminario a su digno cargo, un trabajo de tesis intitulado **"ESTUDIO SOCIO-JURIDICO DE LA RECOMENDACION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS"** bajo la asesoría del suscrito.


La monografía en cuestión de la cual me permito acompañar el ejemplar que me entregó el interesado, ha sido revisada en su totalidad y en su oportunidad se le han hecho las modificaciones que consideré necesarias a efecto de que satisficiera los subtemas del capítulado que le fué autorizado.

Además la investigación en cuestión se encuentra apoyada en una amplia bibliografía sobre el tema, tanto jurídica como sociológica, reuniéndose los requisitos que exige el reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado.

Por lo anteriormente expuesto, someto a su digna consideración el referido trabajo, para que, de no existir inconveniente alguno de su parte, tenga a bien autorizar que dicha monografía se imprima y sea presentada en el Examen Profesional correspondiente.

Aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo, reiterándole mi más alta y distinguida consideración.

**ATENTAMENTE.**  
**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**

  
**LIC. ENRIQUE LARA TREVIÑO.**  
**PROFESOR DE ASIGNATURA**  
**ADSCRITO A ESE H. SEMINARIO.**

AL DOCTOR JORGE CARIPO MCGREGOR, CON ADMIRACION Y RESPETO UN  
GRAN Y PRIMER OMBUDSMAN MEXICANO.

Con Agradecimiento a

LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Gracias a todos mis maestros de la Facultad de Derecho que con sus enseñanzas dejaron huella en mi saber jurídico.

A los distinguidos Licenciados:

Al Licenciado Enrique Lara Treviño revisor de esta tesis por su apoyo para el presente trabajo.

Al Licenciado Roberto Almazán Alanis por su ayuda y consejo.

Al Licenciado Rubén Dávila Rojas  
con estimación y respeto, por su  
confianza amistad y motivación.

Al Licenciado Ramón Oliva Gómez  
un gran amigo, y por su ayuda desinteresada,  
para la realización del presente trabajo.

Al Licenciado Miguel Angel Aguilar  
por su aportación y motivación para  
el presente trabajo.

A mi Madre, gracias por tu sacrificio y amor, esperando que esto recompense un poco tu esfuerzo, por que no podría pagartelo todo nunca, te dedico esta tesis.

A la memoria de mi Padre:  
a mi Padre Lauro, aunque te hayas ido para siempre, te quedaste en mi corazón y se que estas disfrutando este momento tanto como yo;  
"Dios te bendiga".

A mi Abuela, mi segunda Madre,  
gracias por dedicarme tu tiempo.



A mi Hija, con todo mi amor,  
que algún día te sirva de motivación  
y ejemplo.

A mis Hermanas, Noemi y Laura  
por el cariño que nos une, y día a día sea  
mas fuerte esa unión.

A la Familia Montaña, Tíos, Tías  
gracias por su apoyo y motivación,  
y que toda la vida estemos unidos.

A mi Pareja que con inigualable ternura  
y paciencia me alentó a seguir adelante  
gracias con todo mi amor.

A Luis Noriega, con especial  
afecto y cariño, gracias por tu apoyo  
y tu amistad que ha sido algo más para  
mi.

A Carmen y Norma, que sin su  
colaboración no hubiera sido posible la  
realización de este trabajo.

A mis amigos y compañeros  
de la Procuraduría General de  
la República, por la amistad brindada.

# I N D I C E

TEMA	PAG.
INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I CONCEPTOS GENERALES	
I.- Noción General de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	4
II.- Diversas resoluciones que puede emitir la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	18
a) Amigable Composición.....	18
b) Recomendación.....	19
c) Acuerdo de No Responsabilidad.....	22
CAPITULO II MARCO HISTORICO	
I.- Antecedentes de la Defensa de los Derechos Humanos.....	25
a) El Ombudman Sueco.....	26
b) La implantación de esta Institución en el mundo.....	31
c) Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos..	37
II.- Surgimiento en México.....	43
CAPITULO III MARCO JURIDICO	
I.- Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus Delegaciones Estatales (102 Constitucional ApartadoB).....	51

TEMA	PAG.
II.- Concepto y Naturaleza de los Derechos Humanos.....	61
III.- Competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	70
a) Procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	77
b) Efectos jurídicos de la Recomendación...	99
c) La Queja y la Impugnación.....	104
CAPITULO IV	
MARCO SOCIOLOGICO	
I.- Naturaleza y Concepto de Sociedad.....	114
II.- Causas Merales.....	120
III.- Causas Políticas.....	125
IV.- Compatibilidad de la Institución con nuestro Sistema Judicial y Político.....	128
V.- Efecto Social de la Recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos..	131
CONCLUSIONES.....	136
BIBLIOGRAFIA.....	139

## I N T R O D U C C I O N

Este trabajo tiene como propósito tanto el estudio del marco jurídico de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como la repercusión social de las recomendaciones que ésta emite.

Antes de la creación de éste organismo tan importante constantemente se vulneraban los derechos humanos por parte de las autoridades, principalmente por las corporaciones policíacas. El nacimiento de la Comisión Nacional significó un freno para tales abusos, enfrentándose a la impunidad y negligencia con la que actuaban las autoridades responsables.

En la actualidad la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha adquirido tal importancia y fuerza que ha sido elevada a rango constitucional y actúa autónomamente como organismo descentralizado, personalidad jurídica y patrimonio propio.

En el aspecto social la sociedad mexicana poco a poco fue aceptando y apoyando a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en virtud de que ésta iba consiguiendo resultados y más resultados que refuerzan el estado de derecho y la noción de justicia especialmente para quienes más lo necesitan, lográndose todo esto a través de las recomendaciones.

Los Derechos Humanos son un tema de siempre y para siempre porque implica lo más valioso que tiene un ser humano: su dignidad. Por ello la Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo del presente y del futuro.

En el presente trabajo realizo un estudio del procedimiento que se sigue ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos desde su inicio, desarrollo y culminación siendo esta la **RECOMENDACION.**

**C A P I T U L O I**  
**C O N C E P T O S G E N E R A L E S**



## **NOCIÓN GENERAL DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, tiene su historia tanto en el extranjero como en México, en otros países se le conoce como Defensoría, Procuraduría de los Derechos Humanos Ombudsman. El antecedente más remoto en nuestro país sería la Ley de Procuradurías de Pobres de 1847 que Don Ponciano Arriaga promovió en San Luis Potosí.

La propia ley estableció a tres Procuradores que eran nombrados por el gobierno. Los Procuradores de los pobres sin demora alguna, averiguaban los lidias, pidiendo pronta e inmediata reparación contra cualquier exceso, agravio, vejación, maltrato o tropelía que contra ella cometiera una autoridad o funcionario público del ámbito judicial, político o militar. Exigiendo que se les atendiera conforme a derecho y tomando en cuenta su situación de desventaja.

Indagaban con respecto de los hechos y decretaban según el caso la reparación de la injuria o la imputabilidad de la autoridad, teniendo a su disposición la imprenta del Estado para dar a conocer a la opinión pública el nombre de las autoridades que no cumplían con sus recomendaciones; pero si el hecho merecía pena de gravedad, ponían al presunto responsable a la disposición del juez competente.

Los Procuradores de los Pobres debían visitar los

juzgados, oficinas públicas, cárceles y lugares análogos, y de oficio formular las quejas o pedir datos e información a todas las oficinas del Estado que de acuerdo al artículo 18 de la ley que creó éste órgano, las autoridades tenían la obligación de auxiliar y proteger a las Procuradurías.

Cabe señalar, que esta institución se asemeja más a lo que actualmente conocemos como Defensoría de Oficio, sus características no son iguales a las de índole internacional, del Ombudsman; por lo que algunos interesados en el tema la consideran "Primer Ombudsman Mexicano"<sup>1</sup>.

Lo más reciente, el antecedente anterior a la Comisión Nacional de Derechos Humanos lo constituye la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación; durante su función actuó como mediadora y de buenos oficios con las diversas autoridades estatales y federales, y dio sus seguimientos los compromisos contraídos por nuestro país a nivel internacional en cuanto a derechos se refiere<sup>2</sup>.

La Dirección General de Derechos Humanos comprendía la protección de los Derechos Humanos y su promoción; de la delimitación política de Derechos Humanos en México; así como la vinculación con la sociedad civil y organismos públicos.

---

<sup>1</sup> Secretaría de Gobernación. "Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano". México 1989. pág. 24.

<sup>2</sup> Artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, 13 de febrero de 1989.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos surge a partir de su decreto de fecha 6 de junio de 1990, expedido por el Lic. Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos abrió sus puertas al público el mismo junio de 1990.

### **CONCEPTO**

La Comisión Nacional de Derechos Humanos es el órgano desconcentrado, adscrito al ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación, responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los Derechos Humanos. Con este propósito instrumentará los mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación que garanticen la salvaguarda de los Derechos Humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional (art. 1° y 2° del decreto de su creación).

Si bien orgánicamente la Comisión se encuentra adscrita a la Secretaría de Gobernación, funcionalmente es independiente, puesto que ninguna autoridad puede intervenir en la determinación y sentido de sus recomendaciones, característica indispensable en todo Ombudsman.

Cabe entender del anterior concepto de igual forma que la Comisión es el organismo responsable de vigilar el acatamiento de las normas que consagran los Derechos Humanos, constitución, acuerdos y tratados internacionales signados por México, lo que

puede llevar a cabo a través de Recomendaciones previa las investigaciones necesarias a efecto de que se restituya al quejoso de la garantía individual violada. Por último del anterior concepto se desprende que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, posee la facultad de instrumentar la política necesaria en materia de Derechos Humanos con el fin de prevenir violaciones a los derechos de los gobernados, la cual en la práctica se ha llevado a cabo a través de programas de capacitación, con la finalidad de concientizar para la prevención y defensa de los Derechos Humanos a Autoridades y Servidores Públicos; por medio de eventos culturales "La Jornada Nacional contra la Tortura"; en programas de divulgación de publicaciones; de información en el libro gratuito<sup>3</sup>.

La Comisión es apolítica y apartidista, para que la Comisión funcione con éxito, es necesario que en su actuación tenga independencia del Gobierno, de los Partidos Políticos y de otras organizaciones políticas y sociales; los miembros de la Comisión y de su consejo puede tener afiliación partidista, más nunca deberán ser directivos de un partido político.

## **NORMATIVIDAD**

El instrumento Jurídico que reglamenta el acuerdo de su creación, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, por instrucciones del C. Presidente de la República, el primero de agosto de 1990; contiene los fines y atribuciones de la

---

<sup>3</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos. Primer Informe. Junio de 1990.

Comisión , los órganos, estructuras y competencias, el procedimiento para la presentación e investigación de la queja y las recomendaciones. Cabe resaltar que el mencionado reglamento fue discutido y aprobado unánimemente por el Consejo de la Comisión Nacional. Así, un reglamento aprobado por la sociedad civil adquiere la jerarquía de norma general, abstracta e impersonal, lo cual tiene un significado profundo que impregna la naturaleza de la Comisión Nacional como órgano de la sociedad y defensor de ésta<sup>4</sup>.

#### **COMPETENCIA**

La Comisión tendrá competencia para intervenir en los siguientes casos:

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

---

<sup>4</sup> ARTICULO 1.- Reglamento interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.- Diario Oficial de la Federación 1/agosto/90.

c) En los casos a que se refiere los dos incisos anteriores, por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público.

En cuanto a su competencia subjetiva, se puede concluir que se encuentra dentro de su esfera competencial, todas las autoridades y servidores públicos y a locales o federales, así como toda la administración entendida en su sentido amplio, tanto el Ejecutivo, el Judicial y también el Poder Legislativo.

#### **INCOMPETENCIA**

En términos de su Artículo 4 del reglamento interno de la Comisión se refiere que esta no tendrá competencia para intervenir en los siguientes casos.

1) En sentencias definitivas y en aspectos jurisdiccionales de fondo, pero si pueden intervenir, tratándose de vicios en los procedimientos, incluidos los judiciales; en los cuales se podrían estar violando Derechos Humanos consagrados en la Constitución.

El Doctor Jorge Carpizo señala que la Comisión no fue creada para desquiciar el orden jurídico, sino para enriquecerlo <sup>5</sup>. Por ello reviste especial importancia

---

<sup>5</sup> GACETA 90/2, DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Entrevista radiofónica al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

al determinar la incompetencia de la Comisión, respecto a los poderes judiciales.

II) En conflictos laborales en los que exista una controversia individual, o colectiva entre trabajadores y patrón y que esta sea de competencia jurisdiccional.

Todos los argumentos anteriores son aplicables a los conflictos laborales en los que no intervenga una administrativa.

III) La Comisión carece de competencia en la calificación de elecciones, función que corresponde a los órganos jurisdiccionales o a los congresos locales y federal. Si podrá intervenir en caso de violación a las garantías individuales establecidas en la Constitución que se cometan durante los procesos comisionales.

La intervención a que se refiere el párrafo anterior, deberá darse ante los organismos competentes emitan su resolución definitiva.

Existen además en nuestro país, por disposición Constitucional organismos encargados de administrar y de calificar los procesos electorales (Congreso Federal, Congresos Locales, Tribunales Electorales y el Instituto Federal

Electoral); substituir o duplicar las facultades de dichos organismos, no sólo implicaría invadir su esfera de competencia, sino que además convertiría a la Comisión en un superpoder colocándola por encima de los poderes Legislativos y Judicial en el país. <sup>6</sup>

Por último debe quedar bien claro que para que la Comisión Nacional sea competente siempre debe existir la actuación o negligencia de una autoridad o servidor público. Si se trata de relaciones entre particulares podrá existir responsabilidad civil o la comisión de un delito, pero no una violación a los Derechos Humanos. Para que exista, tiene que haber y será indispensable una intervención u omisión de la autoridad o de un servidor público<sup>7</sup> este es un concepto universalmente admitido. Para exigir responsabilidades en la relación entre particulares existen diversas vías judiciales en México.

**ORGANOS:** Los órganos de la C.N.D.H. se establecen en el art.6 del Reglamento son:

- 1.- El Presidente, nombrado por el Titular del Ejecutivo
- 2.- El Consejo invitados por el Titular del Ejecutivo.
- 3.- El Secretario Técnico del Consejo nombrado por el Titular del Ejecutivo.

---

<sup>6</sup> C.N.D.H. Gaceta 90/5, Respuesta de la Comisión a la Denuncia del Presidente del Comité directivo estatal del P.A.N en Chihuahua.

<sup>7</sup> GACETA 90/2, C.N.D.H.



4.- El Secretario Ejecutivo, nombrado por el presidente C.N.D.H.

#### **FACULTADES**

De las facultades que se reconocen a la C.N.D.H. se puede hablar de las de carácter general propias de todo Ombudsman, y las de carácter especial que no las tienen los Ombudsmen, pero que le han sido atribuidas por la legislación mexicana, a efecto de adecuarla a nuestro régimen jurídico y político o como una aportación muy propia de su creador.

Entre las Facultades que llamamos generales se encuentran las de investigación, de orientación, de mediación, de conciliación, de recomendación y de promoción de reformas legislativas y/o administrativa.

La facultad de investigación es esencial y de primer orden para la eficaz labor de todo Ombudsman, el Artículo 13 de Reglamento interno preceptúa que son atribuciones de Visitador, proporcionar atención a los individuos y grupos que denuncien la posible violación a los Derechos Humanos; integrar los expedientes y recibir las pruebas que fueran rendidas por las partes en el procedimiento y llevar a cabo las investigaciones que a su juicio fueran necesarias para establecer los hechos en cuestión; realizar las visitas que consideren convenientes a fin de lograr el esclarecimiento de los hechos; elaborar el proyecto de recomendación o de observaciones que el Presidente de la Comisión presentara.

Otra forma de concluir las quejas iniciadas por los gobernados o de oficio, pueden también concluirse por orientación, esto es después de analizado el caso concreto planteado ante la Comisión puede concluir que se esta en el caso de a una causal de incompetencia, en estos casos además de orientar al quejoso por escrito también por la misma vía se ha solicitado a la autoridad correspondiente la atención del asunto y el informe respectivo de sus gestiones (Artículo 13 Fracc.II del Reglamento interno).

En el primer informe semestral del C.N.D.H., se establece que de las 827 quejas presentadas, 204 fueron concluidas durante su tramitación y según infiero por los rubros que maneja ha sido a través de la facultad de conciliación; el informe referido señala como tipología de estas quejas:

Quejas en las que se ha solicitado el cese de la situación de incomunicación.

Quejas en la que el agraviado ha recobrado la libertad en la que ilegalmente había sido privado.

Quejas en donde el agravio ha consistido en la dilación del proceso.

Quejas por aislamiento o malos tratos en prisiones.

Quejas en las que se solicitó el traslado de un interno al penal que le correspondía conforme a derecho<sup>6</sup>.

Cabe dejar definido la facultad de conciliación a la de recomendación pueden ser ejercidas por la Comisión Nacional a su libre criterio y aquí es donde entra en juego la personalidad y sensibilidad de su presidente, que en el titular anterior era mucha.

El Artículo 5 del Reglamento interno, señala como una atribución de la Comisión, proponen las reformas adiciones o nuevos instrumentos jurídicos que se juzguen indispensables en materia de protección y defensa de los Derechos Humanos, facultad que posee todo Ombudsman y que me parece muy lógica porque siendo no representante del pueblo en esta materia se tiene un perfecto conocimiento de la realidad y es esta la que determina siempre la norma jurídica, es decir el derecho sirve a la realidad y no es el derecho quien la impone.

Las facultades especiales, de la Comisión Nacional son: la de representar al Gobierno de la República ante organismos internacionales y nacionales gubernamentales y no gubernamentales de Derechos Humanos (Frac. x del Art. 5 del Reglamento Interior).

Y por último en términos de la Fracción IV del Artículo antes citado, posee facultades de prevención de violaciones en materia de Derechos Humanos, en los ámbitos jurídicos, educativos

---

<sup>6</sup> Primer informe semestral Junio, diciembre 1990 C.N.D.H.

y culturales para la Administración Pública Federal, es decir en otros términos aquí la Comisión funge como pedagogo hacia la sociedad y gobierno, a efecto de reforzar la cultura de estos en lo referente a los Derechos Humanos y como hacerlos efectivos, contribuyendo así ha crear una nueva cultura político-social.

#### PROCEDIMIENTO

La Comisión puede actuar de oficio o a petición de parte de cualquier persona que tenga conocimiento de una violación de derechos humanos, resultare o no perjudicada por ella puede presentar una queja ante la Comisión.

Las quejas pueden presentarse por escrito directo o por teléfono, no deben ser anónimas y la Comisión auxilia en caso de que no sepan escribir y lo mismo hace si se necesita traductor.

Al momento de recibir la queja la Comisión Nacional analiza si es competente o no; si no es competente se lo hace saber al quejoso por escrito y le expresa las razones de la incompetencia; si existe y se tiene el derecho proporciona la asistencia ante la instancia competente.

En cambio, en todos los otros casos en que la Comisión Nacional es competente, se abre un expediente y se solicita a la autoridad señalada como responsable el envío de un informe sobre los hechos que se aducen, dentro de un término de 15 días naturales, dando comienzo a un período probatorio para desahogar

las pruebas presentadas por las partes, apoyándose en las investigaciones que juzguen necesarias para la buena integración del expediente.

Con la finalidad de que todas las autoridades del país están obligadas a proporcionar, veraz y oportunamente, la información y documentación que solicite la Comisión Nacional, lo que incluye las visitas e inspecciones que sean necesarias, se reformo en enero de 1991 la ley de Responsabilidades de Servidores Públicos, adicionándose una fracción al artículo 47 de la ley, que a la letra dice:

"Proporcionar en forma veraz y en los términos que se requiera todos los informes y documentos solicitados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos a efecto de que esta pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan".

Los nombres de los informantes de la Comisión son mantenidos en la más estricta reserva.

Cabe resaltar que existe la facilidad de un acceso gratuito y directo de quejoso, al órgano-eliminándose gestiones burocráticas- quién además cuenta con el plazo de un año, contando a partir de la fecha en que se tuvo conocimiento de la violación del Derecho humano para presentar la queja.

El procedimiento concluye con la emisión de una

---

<sup>9</sup> Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

"Recomendación" a la autoridad que ha violado un derecho humano o con la declaración de no responsabilidad de la autoridad. La fuerza y la eficacia de Comisión se sustenta en la posibilidad que se le da a sus recomendaciones e informes de ser publicados en los periódicos de mayor circulación, con lo que se puede presionar moralmente a los funcionarios públicos renuentes a cumplir.

Las recomendaciones se fundamentan en el análisis de los hechos reclamados y en las evidencias, las observaciones pertinentes, finalizando con el texto de la Recomendación propiamente dicha.

El Presidente de la Comisión Nacional debe rendir al Presidente de la República un informe semestral de labores en el cual se precisa el número y tipo de quejas recibidas, las autoridades señaladas como responsables, la cooperación brindada, las recomendaciones expedidas, cuales ellas fueron aceptadas y que autoridades las realizaron. De acuerdo con el Artículo 33 del Reglamento interno el informe se hará público de inmediato.

El informe periódico es instrumento que le ha permitido al Ombudsman en otros países que sus recomendaciones realmente sean cumplidas, ya que no haya autoridad que le agrade ser señalada como violadora de los Derechos Humanos, pero además reacia a sancionar la violación; esto le acarrearía un altísimo costo político.

## DIVERSAS RESOLUCIONES QUE PUEDE EMITIR LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Dentro de las resoluciones que puede emitir la Comisión Nacional de Derechos Humanos esta , la Amigable Composición, la Recomendación que es la que nos ocupa en el presente trabajo de tesis, y el Acuerdo de no Responsabilidad, siendo estas las respuestas a las quejas de los gobernados, siendo expedita en sus resoluciones, "Durante sus tres años de la Comisión Nacional de Derechos humanos ha recibido un total de 19,037 quejas de las cuales se han concluido 16,626, lo que equivale ha un 87.3 % es importante hacer notar que entre junio de 1990 y mayo de 1993. Y es indispensable reconocer que la Comisión Nacional, en este sentido ha un no puede alcanzar el nivel deseado"<sup>10</sup>.

### AMIGABLE COMPOSICION

Con el fin de solucionar la queja a través de una formula conciliatoria que origina la Amigable Composición, dentro de la Comisión Nacional, se impulsaron los trabajos de Amigable Composición como vías de solución de las quejas, se presentaron a las autoridades, con la conformidad de los quejosos, 1,305 propuestas; fueron aceptadas 1,087 de ellas; en 15 asuntos se negó esta solicitud y 203 se encuentran en trámite.

Las autoridades que mejor disposición mostraron para

---

<sup>10</sup> Gaceta C.N.D.H. julio 1993 México D.F.

resolver las quejas por esta vía fueron: la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; Gobierno del Estado de México; el gobierno del Estado de Tlaxcala y el I.S.S.S.T.E.<sup>11</sup>

A manera de ejemplo como se integra la Amigable Composición; en la Procuraduría General de la República mediante una brigada especial que comprende, por parte de la P.G.R., la intervención de siete Agentes del Ministerio Público Federal y por la Comisión Nacional la participación de servidores públicos de la primera y segunda visitadurías, dentro de este programa de enero de 1993 a julio de 1993 se atendieron 129 casos de los cuales fueron resueltos 128 sólo uno por concluir.<sup>12</sup>

El procedimiento de esta, es que la autoridad se compromete a dar una solución satisfactoria de sus derechos al afectado, ya sea según el caso subsanando las supuestas violaciones de Derechos Humanos, o actuando en contra del funcionario público violador de los derechos sancionándolo sin que medie una recomendación de la Comisión Nacional.

#### LA RECOMENDACION

La Recomendación vendría ha ser la parte culminante de

---

<sup>11</sup> Primer Informe Anual de la C.N.D.H. Julio 1993 México D.F.

<sup>12</sup> Informe de Actividades y Acciones de la P.G.R. Enero- Julio 1993



la queja ya que es en está donde se vierte la opinión acusatoria de la Comisión, previo procedimiento probatorio de responsabilidad. Y donde recomienda las medidas que procedan para la restitución de los Derechos Humanos violados al quejoso, y en su caso resarcir los daños y perjuicios causados por esta. La Recomendación será pública y autónoma pero no tendrá carácter coercitivo ni imperara sobre alguna autoridad o servidor público a quien estará dirigida no pudiendo modificar, acuerdos o resoluciones de actos por los que haya sido presentada la queja no procede recurso alguno en contra de las Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional.

En dado caso que no sea aceptada la Recomendación por la autoridad que se remite, se hará pública. Durante el período de 3 años se han expedido 529 Recomendaciones de las cuales se han dictado 103 Recomendaciones de Quejas de Tortura, 106 dentro del programa sobre el sistema penitenciario, 15 Recomendaciones formuladas en el programa de agravios a periodistas. Sólo una de ellas pudo reportarse como totalmente cumplida, las restantes son quejas diversas.

Dentro del último informe anual 1993 el grado de cumplimiento de las 260 expedidas en ese período, 49 recomendaciones totalmente cumplidas; 186 Recomendaciones parcialmente cumplidas; y 2 Recomendaciones no aceptadas, 6 Recomendaciones aceptadas en tiempo para presentar pruebas; 3 Recomendaciones aceptadas sin pruebas de cumplimiento; 18 Recomendaciones en tiempo para hacer contestadas y una

Recomendación con cumplimiento insatisfactorio.

Las Recomendaciones no aceptadas del período fueron dirigidas al Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chiapas y al Gobernador del Estado de Guanajuato. La Recomendación de cumplimiento insatisfactorio fue dirigida al Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán.

Es claro que quienes no aceptaron las Recomendaciones, o quien sólo simuló cumplirlas; han asumido su correspondiente responsabilidad con la sociedad, también que la mayoría de las autoridades le dan la debida importancia a las Recomendaciones o a la Comisión Nacional o a la opinión pública o política.

Es de lamentar que sea precisamente en el área de los poderes judiciales del fuero común en los que se encuentre más resistencia a su trabajo, tomando en consideración así como la Comisión nunca ha intervenido en asuntos jurisdiccionales de fondo, porque cree y respeta este límite constitucional, pero no declina la facultad que la ley le confiere para conocer de asuntos administrativos y de procedimiento de dichos órganos judiciales de las entidades federativas.

Así como los términos del apartado B del artículo 102 Constitucional, la Comisión Nacional no tiene competencia para conocer de quejas relativas a Servidores Públicos del Poder Judicial Federal; sin embargo ella no es óbice para que la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, analice el problema de impartición de justicia y el caso omiso a las solicitudes de mandamientos judiciales que suspenden al proceso.

Cabe señalar, que contra la lucha de la impunidad sea encontrado apoyo en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en el lapso que abarca el informe antes señalado, como producto de las Recomendaciones y del trabajo de la Amigable Composición de la Comisión Nacional se sancionó a 540 servidores públicos de ellos 218 son federales, 318 locales y 4 municipales. Del número anteriormente señalado, contra 176 se ejercitó acción penal; en contra de 47 se inició averiguación previa; 77 fueron destituidos; 135 suspendidos; 43 inhabilitados; 52 amonestados o apercibidos y 10 fueron multados.

A lo largo de los tres años de existencia de la Comisión, el número total de servidores públicos sancionados asciende a 945.

Debe entenderse que si bien es cierto que no existe una fuerza coactiva jurídica, hay una fuerza social o política mediante la cual se trata de superar la impunidad.

#### **ACUERDO DE NO RESPONSABILIDAD**

Este sería a contrario "Sensu" de la recomendación, la resolución a la queja, esto es que después del procedimiento ante

la Comisión Nacional, ella determina que no hay o no se comprueba las violaciones a los Derechos Humanos imputadas a la autoridad y recaerá en ellas un acuerdo de no responsabilidad.

Dentro de las quejas recibidas sólo se han emitido documentos de no responsabilidad a 23 por el delito de tortura, 3 en el programa de agravios a periodistas. Se puede entender que dentro de lo que cabe la Comisión Nacional no resguarda a la autoridad emitiendo documentos de no responsabilidad y beneficiando de esta manera a la impunidad.

## CAPITULO II

### MARCO HISTORICO

## MARCO HISTORICO

### I.- ANTECEDENTES DE LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS.

El Antecedente más antiguo es el Ombudsman es bien sabido que el nombre de esta Institución tiene su origen en Suecia, y que de ahí paso a los restantes países escandinavos a partir de la primer posguerra y con mayor fuerza en esta segunda, pero se ha extendido con diversas denominaciones y en pocos años a numerosos ordenamientos de diversos sistemas o familias jurídicas, tanto de países altamente desarrollados como inclusive en aquellos que todavía se encuentran en vías de desarrollo. Con razón se ha sostenido que se ha convertido en una "Institución Universal".

Son bien conocidas las razones por las cuales el Ombudsman, con los diversos nombres que se le han conferido como Parliamentary Commissioner, Médinteur, Difensore Cívico, Defensor de Pueblo, Promotor de la Justicia, Procurador o Defensor de los Derechos Humanos, etcétera o inclusive con su denominación original, se ha implantado en forma que podemos calificar de meteórica, es decir, en unas cuantas décadas a partir de la terminación de la segunda guerra mundial, pero sólo destacamos que viene a llevar una verdadera necesidad en la sociedad actual, en la cual, la Administración Pública interviene, a veces de manera excesiva, en la esfera cada vez más reducida de la

libertad de los gobernados, y por ello se requiere de instrumentos eficaces dirigidos a la protección de los Derechos Humanos.

#### A) EL OMBUDSMAN SUECO.

Para comprender como surge la Institución en estudio es menester, hace referencia a dos figuras jurídicas que constituyen su base de nacimiento y cuya explicación nos hará entender mejor lo que es el Ombudsman.

Surge en Suecia y sus Antecedentes Históricos se remontan a la etapa de la Monarquía, el Ombudsman tiene como precedente la oficina del Canciller de Justicia creada en el año de 1713, pero aun antes de ese año, tanto en Suecia como en Finlandia y a finales del siglo XVI, existió el llamado Preboste de la Corona cuya función era vigilar a los Fiscales Públicos y actuaba bajo la autoridad suprema del rey, el buen funcionamiento y administración de la Justicia en el reino, como el Fiscal principal. <sup>13</sup>

Sin embargo fue Carlos XII , en 1713 quien busca una formula para controlar no sólo la judicatura sino también a la Administración del Reino (decreto del 26-X-1713), por él es que se instituye un Konvngens Hogsta Ombudsman "Para ejercer una Función de supervisión general a fin de asegurar que las leyes

---

<sup>13</sup> Romat, Donald C., El Ombudsman el Defensor del Ciudadano Traducción de Eduardo L. Suarez, Prologo de Daniel Escalante México D. F., 1973

y reglamentos fuesen cumplidos y que los servidores públicos efectuaran sus tareas debidamente.<sup>14</sup>

Los orígenes del Ombudsman y su denominación genérica proviene del Derecho Constitucional Sueco. La palabra "OMBUDSMAN" significa en sueco representante, comisionado, protector, mandatario, comisionado o representante del parlamento y en consecuencia, en ultimo termino protector de los Derechos de los Ciudadanos.

Por una orden de la Cancillería en el año de 1719, se cambio el nombre de la oficina al actual Canciller de Justicia (Justite Kansler, que en suecia se conoce Generalmente como el JK).

Con la expedición de la Constitución de 1720 Suecia inicio un lapso de 53 años, conocido como el período de la libertad, por este ordenamiento se otorgó la supremacía al parlamento (RIKSELAG) por encima del rey y su consejo de esta forma a partir de 1766 hasta 1772, la designación del canciller de justicia estuvo a cargo por los cuerpos representativos entonces existentes o sea los cuatro estados.<sup>15</sup>

Durante este período, de 1766 a 1772, se puede considerar la oficina del Canciller de Justicia como la

---

<sup>14</sup> Boxelius, Alfred.

<sup>15</sup> Venegas alvarez, Sonia. Origen y Devenir de Ombudeman ¿Una Institución encomiable?  
México, UNAM. 1988.



antecesora del Ombudsman, fundada en 1809 por la Constitución de ese país como un representante del parlamento, es decir de los cuatro Estados.

Sin embargo en 1772, a consecuencia del golpe de Estado, encabezado por Gustavo III y que le dio el poder político inicia la época Gustaviana y el Justite Kansler volvió a ser un funcionario de confianza del rey y del consejo, sirvió como consejero y adquirió una posición semejante a la de un Ministro de Justicia.

El 6 de Junio de 1809 surge la Constitución de Suecia, en la que aparece la Institución del Ombudsman, al tenor de su Artículo 96 que expresa:

"El Parlamento debe en cada sesión ordinaria designar un Jurisconsulto de probada ciencia y de especial integridad en calidad de mandatario (Justite Ombudsman) del parlamento IRIKSDNG encargado según las instrucciones que este le dará, de controlar la observancia de las leyes por los tribunales competentes, según las leyes, a aquellos que en el cumplimiento de sus funciones hayan cometido ilegalidades o negligencias por parcialidad, favor ó a cualquier motivo. Estará sujeto en todo caso, a las mismas responsabilidades y tendrá los mismos deberes que el código de procedimientos prescribe para los acusadores públicos".<sup>16</sup>

A partir de esta Constitución el control de las

---

<sup>16</sup>Constitución Suecia, Información sobre Suecia, Suenka Institutet, Suecia 1981.

oficinas y de los funcionarios es ejercido por dos instituciones separadas JK a nombre del rey y del consejo y el JO (Ombudsman) a nombre de los Estados (más tarde a nombre del Ralksdag o parlamento, que en 1866 sustituyó a los cuatro estados).

Alfre Bexelius, quien fuera Ombudsman en asuntos civiles en Suecia explica, cuando se adoptó la nueva Constitución en 1809. En esta Constitución, que en cierta medida recibió la influencia de las teorías de Montesquieu, se dividieron las atribuciones del estado entre el rey y su consejo, el Parlamento y los Tribunales para balancear las amplias facultades concedidas al rey y a su consejo, se otorgaron al Parlamento medios muy extensos para controlar las actividades gubernamentales. Uno de ellos fue la facultad de nombrar un Ombudsman para asegurar que las autoridades administrativas y los tribunales se adhieran a lo dispuesto por las leyes<sup>17</sup>.

A partir de 1968, dice Gil Robles y Gil Delgado Alvaro, podemos hablar de una nueva etapa en la vida del Ombudsman, ya que la creciente importancia y actividades de la institución para asuntos civiles administrativos en relación con el encargado de cuestiones militares, en esta segunda posguerra determino la reorganización de la Institución por la ley del 29 de diciembre de 1967, <sup>18</sup>según la cual suprimió el comisionado militar, materia que se incorporó a las demás cuestiones encomendadas a

---

<sup>17</sup> Romat, Donald C., El ombudeman, citado en la pág. 26.

<sup>18</sup> Gil Robles y Gil Delgado, Alumno. El Control Parlamentario de la Administración. (El Ombudsman), 2 Edic., Madrid, Inst. Nacional de la Administración Pública. 1981

tres Ombudsman, auxiliados por dos asistentes todos los cuales deben distribuirse internamente los asuntos que correspondan a la institución.

Una última etapa en la evolución de los comisionados Parlamentarios Suecos se inició en la primavera de 1976, en cuanto entraron en vigor las reformas a la citada ley de 1976, de acuerdo con las recomendaciones presentadas en 1975 por una comisión especial del parlamento; modificaciones que se contraen a la Reorganización de la estructura de la institución y solo que forma secundaria respecto a sus atribuciones suprimiéndose los asistentes, pero estableciendo cuatro Ombudsman, uno de los cuales actúa como presidente con la función de coordinar las actividades de los otros tres y dirigir las labores administrativas de la institución.

Finalmente debemos señalar que en Suecia existen dos funcionarios y un representante de las Organizaciones de la Prensa que reciben también el nombre de Ombudsman por la similitud de sus facultades con las que poseen los auténticos comisionados parlamentarios, en la inteligencia de que los primeros quedan comprendidos dentro de la categoría de Executive Ombudsman.

Nos referimos en primer lugar al llamado Ombudsman para la libertad económica o de comercio, que inicio sus actividades a partir de 1954 con el propósito de tutelar los lineamientos de la economía de empresa, vigilando las actividades

monopolistas y las prácticas desleales; en cuanto al Ombudsman de los Consumidores este surgió en el año de 1971, con el objeto de tutelar a los débiles en el consumo, ambos funcionarios son designados por el rey en consejo de ministros.

Finalmente el llamado Ombudsman de la Prensa, es nombrado libremente por las organizaciones periodísticas a partir de 1959, pero en su actividad es libre e independiente de las mismas, por lo que carece de carácter oficial, y sus actividades están dirigidas a vigilar las reglas de la moralidad profesional y no la intrusión que la vida privada de las personas por parte de las publicaciones periodísticas<sup>19</sup>.

#### **La Implantación de esta institución en el mundo.**

La Figura del Ombudsman, palabra Sueca que significa representante, empezó a divulgarse en la primera posguerra en los restantes países escandinavos, después de haber permanecido en forma oscura en la legislación Sueca a partir de 1809, y al terminar la Segunda Guerra Mundial, se advierte, su influencia en los más diversos ordenamientos, de una manera creciente acelerada, a tal grado que se le ha podido calificar sin exageración como "Institución Universal".

El país escandinavo que sucede a Suecia en la implantación de esta Institución, lo es Finlandia quien al

---

<sup>19</sup> Félix Zamudio Hector, Protección Jurídica de los Derechos Humanos Estudios Comparativos C.N.D.H México D.f. 1991.

obtener su independencia de Rusia en el año de 1919, la Constitución de ese mismo año introdujo en su Artículo 49 un Ombudsman conformado de acuerdo con el modelo Sueco Justitle Ombudsman cuyas actividades fueron reguladas por la ley reglamentaria del 10 de enero de 1920.<sup>20</sup>

La península escandinava no fue más allá del establecimiento de Ombudsman en Suecia y Finlandia hasta que una vez fenecida la segunda conflagración Mundial, surge en el año de 1952 el Ombudsman noruego para las Fuerzas Armadas; tal iniciativa tomó como modelo básico el Ombudsman Militar Sueco.

Con motivo de la reforma de 1953 a la Constitución de Dinamarca, se introdujo en su Artículo 55 la figura del Comisionado Parlamentario reglamento en la ley del 11 de septiembre de 1954, reformado en 1959 y 1961, en la cual se estableció al Ombudsman de Folketing, siguiendo en grandes líneas al modelo sueco y al precedente Finlandés<sup>21</sup>.

El Ombudsman danés, introduce una modalidad, ya que apartándose del modelo Sueco este si posee una amplia competencia, en cuanto a su facultad de conocer de los actos de los ministros de estado, con independencia de la responsabilidad política de los citados funcionarios ante el parlamento, y además su competencia se extiende a la fiscalización de ciertas

---

<sup>20</sup> Píx Zamudio, Hector, Protección Jurídica de los Derechos Humanos. Estudio Comparativo C.N.D.H México D.F., 1991.

<sup>21</sup> Venegas Alvarez, Sonia Citada pág. 4

instituciones que no son propiamente estatales, pero que guardan estrechas relaciones con la administración como ocurre con algunos de los actos de los miembros del clero de los organismos descentralizados e inclusive a partir de 1962 también de las autoridades de carácter local.

Así mismo se advierte otro aspecto peculiar del citado Ombudsman y es que este no puede conocer de las resoluciones de los organismos jurisdiccionales, contrariamente a lo que ocurre en Suecia y Finlandia.

En Noruega se establecieron dos Comisarios Parlamentarios con diversa competencia, el primero para asuntos militares de acuerdo con la Ley del 21 de abril de 1952. Aún cuando ambos funcionarios se configuraron tomando como ejemplo las respectivas instituciones de Suecia y Dinamarca, podemos señalar algunos asuntos peculiares.

Quizá la modalidad más importante que presenta la institución en este país, la es en lo referente a su competencia para apreciar los actos discrecionales, que esta limitada a las infracciones evidentes de la razonabilidad administrativa, variante sobre la cual se profundizará en temas posteriores, ya que lo que se pretende en este capítulo es solo enunciarla, y con este criterio se desarrollará este apartado en virtud de que solo se aludirá a la implantación del Ombudsman en otras partes del mundo que crearon modificaciones tratando de adaptarla a su sistema político y jurídico, y una vez desarrolladas en el tema

siguiente ponderarlas frente a nuestro sistema para establecer cuales convienen ser tomadas en cuenta, ya que para depurar y perfeccionar una institución máxime cuando es importada siempre es conveniente tomar en cuenta la cultura y las experiencias universales.

El primero de los países de la COMMONWEALTH y por tanto pertenecientes a la gran familia angloamericana o del common law que estableció un Comisionado Parlamentario, fue Nueva Zelandia, cuya institución ha tenido una influencia considerable en otros países de la comunidad británica.

En Europa Continental la primera instauración de un Ombudsman fue efectuada en la República Federal Alemana, en 1957 con el establecimiento de un Ombudsman militar, el cual aunque es un órgano subordinado el parlamento no realiza funciones de mera ejecución; inició sus actividades hasta 1959.

En fecha más reciente es decir en 1974, en este mismo país se estableció un Comisionado Parlamentario dependiente de la legislatura de la Entidad Federativa de Renania-Palatinado, con la función de la tutela de los derechos de los ciudadanos habitantes de la propia entidad. <sup>22</sup>

En Italia se han presentado diversos proyectos para establecer una institución similar a la escandinava, pero con el nombre de Defensore Cívico pero según Gil robles y Gil Delgado

---

<sup>22</sup> Venegas Alvarez Sonia Pág. 4

Alvaro, sólo se han aprobado para las regiones de Toscana y de Liguria por leyes del 21 de enero y 6 de junio de 1974 con disposiciones similares. <sup>23</sup>

En Canadá a la fecha, ocho de las diez provincias canadienses han establecido comisionados parlamentarios en la mayoría de ellas incluso con el nombre de Ombudsman, en la inteligencia de que los ordenamientos New Brunswick y Alberta fueron los primeros en introducir la institución en el año de 1967 le siguió Quebec al crear el protector que cito en el año de 1968; en 1969 Nova Scotia y Manitoba, Ontario en 1975 y finalmente en julio de 1975 en la provincia de New Foundland se designo a un Ombudsman de acuerdo con la ley que se aprobó desde 1970; en tal virtud solo carecen de comisionados las entidades de British Colombia y Prince Edward Island. <sup>24</sup>

El cargo Ombudsman en Portugal fue intitulado Promotor de Justicia y se previó en su Constitución de abril de 1976.

La Constitución Española de 1978, en su Artículo 54 creó la figura del defensor del pueblo (Ombudsman), el cual es designado por las Cortes Generales (Poder Legislativo), para la defensa de los particulares y para supervisar la actividad administrativa.

En los países en vía de desarrollo, desde la década de

---

<sup>23</sup> Gil Robles y Gil Delgado Alvaro, citado en la Pág. 6

<sup>24</sup> Fix- Zamudio, Hector citado en la Pág. 17



los sesentas, se han ido estableciendo también paulatinamente Ombudsman ó figuras jurídicas semejantes, pero éstas se han avocado concretamente a defensa de los derechos humanos, donde sus violaciones son la regla general a contrario sensu de lo que ocurre en las democracias liberales avanzadas donde su transgresión son la excepción.

Cabe hacer la observación de que a la fecha la figura se ha establecido en casi todos los países del orbe. toda vez que a partir de los sesentas, es decir después de la segunda conflagración mundial, surge un afán por esta figura, a tal grado que se ha calificado al fenómeno como una Ombudsmania lo que reitero le da el carácter de Institución Universal.

En el ámbito supronacional y comunitario también se observa la tendencia hacia la creación de organismos similares al Ombudsman, por ejemplo las atribuciones que se otorgan al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, por el protocolo facultativo del pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas del 16 de diciembre de 1966, para recibir las reclamaciones de las personas físicas que se encuentren bajo la jurisdicción de los estados signatorios.

Por otra parte existe la posibilidad de la creación de un Ombudsman europeo, Fix-Zamudio expresa que se advierte la tendencia regional, si se toman en cuenta las recomendaciones aprobadas el 29 de noviembre de 1974 por la Comisión Jurídica del

Consejo de Europa, con motivo de la reunión efectuada en París el 18 al 24 de abril del citado año de 1974, de todos los Ombudsman y Comisionados Parlamentarios de los Estados miembros referidos consejo, conjuntamente con expertos y observadores.<sup>25</sup>

### C) Gran Bretaña, Francia y E.U

La introducción de la Institución del Ombudsman a la Gran Bretaña nace en la ley conocida como Parliamentary Commissioner For Administration Act. que entro en vigor el 10. de abril de 1967 para Inglaterra, Gales y Escocia.<sup>26</sup>

La idea de crear un Ombudsman venia debatiéndose desde varios años atrás las fuentes de inspiración fueron el Ombudsman Sueco; el Ombudsman de Nueva Zelandia, por tener un sistema parlamentario como el inglés; también fue importante el informe "JUSTICE" de 1961, conocido como el informe WHAYTT sobre la carencia de medios efectivos para proteger al ciudadano que propuso la creación de un Ombudsman Británico.

En 1964 Harold Wilson incluyó la idea de la Institución en su programa político, y después de su triunfo electoral fue aprobado el proyecto de ley en 1967.

El Comisionado Parlamentario británico llamado así debido a que en Gran Bretaña los miembros del parlamento han

---

<sup>25</sup> Fix-Zamudio, Hector Protección Jurídica de los Derechos Humanos. Estudios Comparativos.

<sup>26</sup> Fix-Zamudio Hector, "La Solución Escandinava" op. cit. pp.293

tenido durante mucho tiempo que recibir las quejas de sus electores y normalmente enviaban cartas a los ministros haciéndoles saber las inconformidades de sus representantes<sup>27</sup>.

Es designado por la Corona a petición de las dos Cámaras del Parlamento ante las que es responsable, por un plazo indefinido; los únicos obstáculos para su permanencia son la edad hasta los setenta y cinco años como los miembros del Poder Judicial y mientras cumpla con su misión, solo puede ser destituido previo acuerdo de ambas Cámaras.

Tiene facultades para investigar quejas de particulares o corporaciones que consideren haber sufrido injusticias a consecuencia de faltas (mal Administración) de una Autoridad del Gobierno Central o por personas u organismos que actúan en su representación, cabe hacer notar que no solamente atiende a los particulares sino también a las corporaciones (Personas Morales) saliéndose en cierto modo de los Derechos de los Ciudadanos (humanos).

El Comisionado Parlamentario tiene acceso a cualquier documento, salvo los que se refieren a los modos del proceder del gabinete no tiene facultades para cambiar o anular una decisión, únicamente para hacer Recomendaciones.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup>G.P. Wilson "Report on English Alternative" *Comparative Law Review*, vol. XVIII-3, 1984, Tokio Japón

<sup>28</sup>Art. 8. "Ley P.C.A." *op. cit.*

A través de la Ley denominada "Local Guverment. Act. de 1974 en su apartado III", se establecieron los Comisionados Locales para la administración. Uno para Gales, otro para Escocia y otros tres para Inglaterra dividido el territorio en tres zonas, cada una con respectivo Local Ombudsman.

## FRANCIA

Uno de los Ombudsman de mayor transcendencia en el desarrollo de la institución en los ordenamientos continentales europeos es el introducido en Francia con el nombre de Médiateur, por la ley número 73-6, reformada por la ley del 24 de diciembre de 1976, institución que en su principio fue recibida con escepticismo e inclusive con hostilidad por la doctrina nacional y extranjera por considerarla superflua, en virtud de la existencia de la justicia administrativa desempeñada en forma brillante por el Consejo de Estado.

Nicole Questiaux, nos indica que la opinión pública francesa considera generalmente como exitosa la forma en que el sistema francés de tribunales administrativos han tratado de proteger al ciudadano ordinario contra la arbitrariedad es decir las funciones esenciales de la oficina nórdica las asumen los tribunales administrativos, si la misma se instituyera en este país, necesariamente competiría con ellos. Pero aún sino sucediera así, la Organización Constitucional, Judicial y

Administrativa de Francia no deja lugar para un Ombudsman<sup>29</sup>.

A esta crítica surge la réplica que la labor de los Tribunales no es la misma que la del Ombudsman. Este depende de sus críticas y de la publicidad, antes que de la revocación de las decisiones, y es un agente del Parlamento no del Ejecutivo. Además los Tribunales Administrativos sufren aunque menor medida de las mismas deficiencias que los Tribunales ordinarios en cuanto pueden ser lentos, costosos, engorrosos, complejos, atemorizantes para el ciudadano medio, y limitados en su capacidad de revisión de los méritos de las decisiones.

Y en la práctica se ha demostrado que la institución es una figura adicional, seprada que satisface una necesidad diferente, y que es compatible por los grandes resultados que ha tenido aun en los sistemas con tribunales administrativos.

El Mediateur para realizar la investigación tiene acceso a toda la documentación necesaria, y las autoridades están obligadas a darle facilidades en el desempeño de sus funciones. Esta facultado para formular recomendaciones tendientes a solucionar las dificultades existentes, y en su caso, proponer las medidas para mejorar el funcionamiento de la administración, también puede recomendar modificaciones a la legislación y a los reglamentos que considere producir inequidad e injusticia.

---

<sup>29</sup> HCH. Nicola Questiaux. Como satisfacen la necesidad los Tribunales Administrativos, En la obra Rowat, cita notal.

La ley faculta al mediateur varias resoluciones para corregir una inequidad: 1) Recomendación; 2) La proposición; 3) El requerimiento; 4) El informe especial entregado al Presidente y al Parlamento; publicado en el Diario Oficial y dado a la publicidad.

El Mediador es así, un jurista, un conciliador y un reformador que pone su influencia y su prestigio al servicio de lo que el derecho frances llama "Los Administrados" o sea todos los particulares que tiene contacto con la administración pública, que sufren sus abusos, sus errores, su negligencia o la simple aplicación deshumanizada de leyes y reglamentos. El desarrollo de esta institución ha hecho al mediateur un verdadero regulador de la función administrativa<sup>30</sup>.

La transcendencia del Mediateur del derecho frances, radica a mi entender en tres aspectos peculiares, primero pertenece formalmente al ambito del Ejecutivo, segundo no recibe directamente las reclamaciones de los afectados, si no que las mismas deven ser presentadas a un Diputado o a un Senador para que este las transcriba al Mediateur.

El último aspecto peculiar lo es que la institución no se encuentra establecida a nivel Constitucional sino por una ley secundaria.

---

<sup>30</sup> Heschlerliakoff, Alain Serge. "Le Place Mediateur", op cit pag. 536

E.U.

Tomando en cuenta su sistema Presidencialista y su estructura federal se ha ido introduciendo la figura del Ombudsman a nivel estatal siguiendo como base el modelo del estatuto para los gobiernos estatales de la América Bar Association ("ABA Model Ombudsman Statute For State Governments") que cuenta con doce puntos esenciales que permiten dar homogeneidad, consistencia en general "cuerpo al esqueleto"<sup>31</sup>, así tenemos que Hawai lo instituyó en 1976, Nebraska en 1969, Iowa en 1972, New Jersey en 1974, Alaska en 1975. El Ombudsman es nombrado por el Poder Legislativo Local y por lo tanto es responsable ante este, aunque posee suficiente autonomía.

Su función especial es la de controlar todo acto de la administración que sea contrario a la ley; irracional o injusto; discriminatorio basado en errores de hecho; con fundamentos inapropiados, actos que no están acompañados de una adecuada motivación; actos realizados por la autoridad en forma ineficiente o que por cualquier otro motivo que pueda ser considerado injusto para los ciudadanos.

Las quejas las recibe en forma directa y no a través de un miembro del Parlamento como Inglaterra, procede a la correspondiente investigación y formula las Recomendaciones

---

<sup>31</sup>Frank, Bernard "State Ombudsman legislation in the United States University of Miami Law Review, Vol. 29 No. 3 Spring 1975: U.S.A. p.p. 397-443

pertinentes a las autoridades administrativas<sup>32</sup>.

Los defensores del ciudadano en las Entidades Federativas que los tienen generalmente son nombrados por un período de un executive Ombudsman, podemos señalar como ejemplo: la oficina de auxilio al ciudadano de Iowa, la oficina de quejas del ayuntamiento de Chicago<sup>33</sup>.

### SURGIMIENTOS EN MEXICO

Proporcionados en forma breve éstos datos históricos del nacimiento y propagación del Ombudsman en el mundo, habría que enlazarlos con los nuestros, no como un antecedente directo de dicha institución y sin creer que el Ombudsman sea el precedente de las figuras a que se hará alusión, por que cuando estas son concebidas la institución Suecia aun se encontraba en tinieblas, y por ende creo en México aun no se conocía, pero es indudable que las similitudes que se tocaran tienen como fundamento el respeto irrestricto de la jerarquía y la dignidad de la persona humana, que son la base de toda institución por que creo los derechos del hombre están inversos en la raíz de todos los problemas capitales de nuestro tiempo.

El Dr. Juventino V. Castro, nos dice que no es posible ignorar que en la época de la Nueva España surge el régimen de

---

<sup>32</sup> Hawaii, a Bill, Art. 9.

<sup>33</sup> Gil Robles y Gil Delgado Alvaro, el Control Parlamentario op. cit. pp. 139-145



la llamada encomienda, que partiendo de la denuncias sobre el maltrato que recibía la población indígena de parte de los españoles, pretendió supuestamente resolver ese abuso creando una institución aparentemente muy noble y protectora que finalmente desembocó en una violación jurídica protectora de desamparados marginados que indica un espíritu humanista de defensa. <sup>34</sup>

Es notable que el funcionamiento de esta institución, que indudablemente tiene como objetivo primordial, el respeto a la dignidad humana de la clase desvalida que en la época era población indígena mediante ella el soberano español otorgaba a los conquistadores (encomendados) encomienda a los indígenas a fin de capacitarlos e instruirlos en el idioma español, por contra el encomendado pagaba un tributo, al igual que el desarrollo de trabajo que le ordenaba el encomendado.

La encomienda era por herencia, sin embargo desde su inicio fue distorsionada y sirvió para sustraer las tierras a los indígenas.

Además de corromperlos en sus costumbres como en la celebración del matrimonio de las niñas para cobrar tributos a los indígenas solteros, vender a los encomendados como esclavos, cobro de una renta anual a favor del encomendadero y otros latrocinios<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Castro, Juventino V. "El Ombudeman escandinavo y El Sistema Constitucional Mexicano" en su libro ensayos Constitucionales. México. textos Universitarios 1977.

<sup>35</sup> Medina Cervantes, José Ramon. Derecho Agrario Colección textos Jurídicos Universitarios México 1987.

Pasamos al México Independiente, y en virtud de perdurar las injusticias que trajo la conquista, Ponciano Arriaga inicia ante el Congreso de Estado libre de San Luis Potosí en fecha 9 de febrero de 1847 la Procuraduría de los pobres, que según el Artículo 2, tendría como objetivo ocuparse exclusivamente en la defensa de personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltrato o tropelía que contra aquellos que se cometiere ya que en el orden judicial, y a en el político o militar del Estado, bien tenga su origen de parte de algún autoridad o bien de cualquier otro funcionario o agente público.<sup>36</sup>

De aquí que las Procuradurías de pobres tuviera como principal objetivo utilizando términos de Ponciano Arriaga, la tutela de esa clase desvalida, menesterosas, pobres y abandonada así misma esa clase que esta en las entrañas de nuestra sociedad, es la clase más numerosa, es nuestro pueblo en nuestra sociedad misma, se compone de todos aquellos infelices que no habían tenido suerte de heredar un patrimonio, ni la fortuna de adquirir educación, se encuentran sumergidos en la ignorancia y en la miseria se ven desnudos y hambrientos por todas partes vejados, en todas partes oprimidos sobre esa clase recae por lo común, no solamente el peso y rigor de las leyes, sino también y esto es lo más terrible la arbitrariedad e injusticia de muchas autoridades y de muchos agentes públicos.

---

<sup>36</sup> Proyecto para el establecimiento de una Procuraduría de los pobres en San Luis Potosí Arriaga Ponciano. Visible en la Antología de Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos. 1991/2 C.N.D.H.

Cabe resaltar que la institución que se comenta posee grandes semejanzas con el Ombudsman Sueco, pero como anteriormente se señala en mi capítulo anterior se asemeja más a una Defensoría de Oficio; y no haya tenido como antecedente al Ombudsman, sino más bien una vivencia paralela, en pro de la defensa de los Derechos Humanos, cuya parte medular, son las clases más desvalidas.

Hasta donde se tiene noticia esta figura jurídica habría de surtir sus efectos protectores de derechos individuales aunque no logrará cabalmente sus propósitos, y así mismo; no fue aplicada mayormente ni trascendió a otras legislaciones del país.

La siguiente referencia en el recorrido Histórico que se intenta, tendría que ser forzosamente al párrafo segundo del Artículo 97 de la Constitución, en donde muchos autores han creído encontrar un verdadero Ombudsman judicial cuando se dispone que la Suprema Corte de Justicia puede nombrar comisionados especiales para averiguar la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho o hechos que constituyen una grave violación de algunas garantías individuales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pudiere el Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión o el Gobernador de algún estado.

Se considera que ahí podríamos encontrar un paralelo de disposiciones similar a la constitución escandinava desde el momento en que el poder judicial federal actúa a través de un comisionado que nombra, para investigar graves irregularidades

de oficio o a petición de parte sin que se le otorguen facultades ejecutivas y finalmente para poner en conocimiento de las autoridades competentes todo lo investigado.

Finalmente se ha creído encontrar similitudes en numerosos cuerpos e instituciones o francamente se ha confesado que se pretenden crear Ombudsman como podrían ser, la Procuraduría Federal del Consumidor, la secretaría de la Contraloría General de la Federación, en la Procuraduría General de la República, respecto a la recepción y manejo de quejas que no constituyan delitos del orden federal y de orientación al público.

La creación en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la Supervisión General de Servicios a la Comunidad, pero creo que todas las instituciones mencionadas anteriormente, si bien es cierto poseen analogías con la figura sueca, también lo es que no encontramos en ellas sus características esenciales.

La implantación de figuras que poseen los caracteres esenciales del Ombudsman sueco, hasta antes del año de 1990, en que se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, solo había sido posible a nivel local; primeramente en el municipio de Colima (1983), con la creación del procurador de vecinos, su misión consiste en recibir e investigar las reclamaciones y propuestas del pueblo frente a las autoridades administrativas

municipales<sup>27</sup>.

El 26 de Septiembre de 1986, surge en el Estado de Oaxaca, la Procuraduría de la Defensa del Indígena, su creación es un esfuerzo legislativo para la defensa de los indígenas, en un Estado conformado por más de un millón y medio de personas pertenecientes a distintos pueblos indígenas, es una institución dependiente del Ejecutivo del Estado<sup>28</sup>.

Por decreto publicado el 29 de abril de 1987, en el periódico oficial del Estado de Guerrero, se crea la Procuraduría Social de la Montaña, cuyo objetivo primordial lo es impulsar el crecimiento integral de la población indígena de esa entidad.

Asimismo ejerce una tutela en lo referente a su protección jurídica y capacidad de plena predicción, con esta institución los municipios desamente poblados por indígenas, así como también ahí donde estos últimos reclaman su ayuda el mandato de la Procuraduría Social de la Montaña, le permitirá encontrar una instancia segura y especializada<sup>29</sup>.

El 28 de agosto de 1988, surge en el Estado de Aguascalientes, la Procuraduría de Protección Ciudadana; esta

---

<sup>27</sup> Pix, Zasué, Hector. "La Justicia Municipal en México, la Reforma Municipal en la Constitución México, Porrúa, 1986.

<sup>28</sup> Periódico Oficial del Gobierno Const. del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el 26 de Septiembre de 1986.

<sup>29</sup> 1789-1989 Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Edición Conmemorativa, Secretaría de Gobernación.

institución se enmarca en las instancias mediadoras entre el Estado y la sociedad civil<sup>40</sup>.

Restan por mencionar tres instituciones que han pretendido tomar como modelo la institución sueca, con algunos cambios tratando se adoptarla a nuestro sistema jurídico-político, y son los que desde mi particular opinión han tenido mas logros que en su cometido así como más trascendencia en nuestro sistema, y serán solo mencionadas.

Las instituciones a que me refiero son:

En Agosto de 1985, la Defensoría de los Derechos Universitarios en la UNAM, por manual publicado en el diario oficial de la federación; surge la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal por manual publicado el 17 de julio de 1989, en el diario oficial de la federación, y como antecedente más actual de la Comisión Nacional como ya hice referencia en mi primer capítulo es la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, reglamento interior de la Secretaría de Gobernación publicado en el diario oficial de la federación el 13 de febrero de 1989, y por último la Comisión Nacional de Derechos Humanos, creada por decreto del día 5 de julio de 1990 y que entró en vigor al día siguiente de su publicación en el diario oficial de la federación<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Gobierno del Estado de Aguascalientes, Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, Comisión Editorial de Aguascalientes, 1988.

<sup>41</sup> Comisión Nacional de Derechos humanos Gaceta 90/9 México D.F. 1 de Agosto de 1990.

**CAPITULO III**

**MARCO JURIDICO**

**CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y SUS  
DELEGACIONES ESTATALES**

(Art. 102 constitucional apartado B, Ley y Reglamento).

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos creada por el acuerdo presidencial de 6 de junio 1990, y cuyo Reglamento fue elaborado por el Consejo de dicha Comisión durante los días 18 de junio a 9 de julio del mismo año de 1990. No obstante que de acuerdo con su marco jurídico original, la Comisión dependía de la Secretaría de Gobernación como órgano desconcentrado, desde sus inicios demostró un grado excepcional de independencia que le otorgó amplio prestigio en todos los sectores sociales, y además fue el inicio de una cultura de los Derechos Humanos, que es un factor esencial para lograr su verdadera tutela.

Todo ello por medio de una intensa labor de promoción que abarcó conferencias, mesas redondas, cursillos, capacitación y la publicación de numerosos folletos y libros sobre la materia lo que indudablemente sirvió de apoyo a la reforma constitucional del artículo 102 de la Carta Federal, que ahora comentamos.

Esta evolución, y particularmente la fructífera y notable experiencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, culminó con la reforma constitucional que analizamos y que introdujo el apartado B del artículo 102 de la Constitución Federal, con las reglas básicas a fin de que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establezcan organismos de protección



de Derechos Humanos, con las características del Ombudsman, tal como se habían venido desarrollando según se ha visto tanto en el ámbito federal como local.

El artículo 102 apartado B que a la letra dice:

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

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. El organismo que establezca el congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones acuerdos y omisiones de los organismos equivalentes de los estados"<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1994, México, D. F. Porrúa.

De acuerdo con el modelo de la Comisión Nacional, varias entidades federativas establecieron comisiones locales con estructura jurídica y funciones similares a la primera, pero algunas de ellas con una regulación jurídica que consagraba la independencia funcional de los citados organismos y que deben considerarse como una anticipación, de la mencionada reforma constitucional.

Entre dichas comisiones locales debemos destacar la del Estado de Guerrero, en virtud de que poseía características peculiares que señalan la evolución hacia una estructura jurídica más sólida, ya que dicha institución se incorporó al artículo 76 bis de la Constitución del Estado, por medio de la reforma promulgada el 21 de septiembre de 1990.

Dicho precepto fundamental y la Ley Orgánica respectiva (publicada el 26 del propio mes de 1990), si bien situaron dicha comisión formalmente dentro del poder ejecutivo y en relación directa con su titular sin intermediación alguna, se le dotó de autonomía técnica y operativa. Además, el presidente de dicho organismo tutelar era nombrado por el gobernador de dicha entidad con aprobación del Congreso Local, en la misma forma en que son designados los magistrados del tribunal superior de justicia del estado, por lo que dicho presidente tenía carácter inamovible hasta su jubilación, y sólo podía ser destituido por causa de responsabilidad (art. 13 de la Ley Orgánica respectiva).

Otro organismo que implicó un paso más en la evolución que se advierte en cuanto al establecimiento de figuras similares al Ombudsman en nuestro país se denominó, Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California, establecida por la Ley del Congreso de dicha entidad federativa, de acuerdo con la iniciativa presentada por el gobernador; dicho ordenamiento fue expedido el 31 de enero de 1991.

Es de advertirse que el titular de la citada Procuraduría era nombrado por el Congreso del Estado, de una terna presentada por el Gobernador, y los dos Subprocuradores designados por el Procurador y ratificados por el mismo Congreso, lo que otorgaba a dichos funcionarios mayor independencia (artículos 9 y 10 de la Ley Orgánica de dicha Institución).

En primer término, la tutela de dichos organismos deben tener carácter autónomo, pues si bien, la norma constitucional no lo dispone de manera expresa, si establece que deberán formular recomendaciones públicas autónomas, lo que requiere de manera indispensable la independencia formal y material de los propios organismos.

En segundo término, la tutela de dichos instrumentos comprende la protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico nacional, lo que significa que están comprendidos tanto los establecidos por la carta federal, como por las leyes

ordinarias y también por los tratados internacionales, ratificados por el gobierno mexicano y aprobados por el Senado de la República, ya que estos últimos se incorporarán al orden jurídico interno de acuerdo con el artículo 133 Constitucional.

La función esencial de los mencionados organismos radica en su conocimiento de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público que violen los propios Derechos Humanos del orden jurídico nacional. Sin embargo, excluye los que provienen del Poder Judicial de la Federación, así como a los asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales, ya que de acuerdo con la experiencia de instituciones similares y los antecedentes nacionales, se ha considerado inconveniente que los nuevos organismos conozcan de dichos actos u omisiones, para los cuales existen otros medios de tutela y, por el contrario, pueden afectar la objetividad y parcialidad o autonomía de los organismos mexicanos.

El precepto constitucional también señala como característica esencial de los nuevos instrumentos, la formulación de Recomendaciones Públicas Autónomas, no vinculatorias, ya que si fuesen obligatorias para las autoridades a las que las dirigen, se transformarían en decisiones jurisdiccionales y por lo tanto, los citados organismos se convertirían en verdaderos tribunales, con todas las complicaciones que estos motivan, ya que lo que se pretende es establecer medios preventivos, sencillos, rápidos y sin

formalidades, para la solución de los conflictos derivados de la afectación de los derechos de los gobernados, que auxilien a los órganos jurisdiccionales sin sustituirlos. Como se ha observado en la realidad, la fuerza de estas recomendaciones radica en la publicidad, la que ha demostrado su eficacia. También se les otorga, según el texto fundamental, la facultad de formular denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Un aspecto novedoso de la reforma constitucional está contenido en el último párrafo del precepto fundamental que se analiza, en cuanto dispone que el organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados. Lo anterior significa que el organismo nacional será la única instancia respecto de las infracciones a los derechos fundamentales atribuidas a autoridades federales, pero de segundo grado en cuanto a los organismos de carácter local.

Las legislaturas de los Estados disponían de un año a partir de la publicación del decreto del 20 de enero de 1992 para establecer los organismos locales de los Derechos Humanos.

A diferencia de hace 4 años, hoy la tarea de la defensa y protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos no se desarrolla por un organismo único, sino que éste de carácter nacional, está acompañado de otros 32 correspondientes a las entidades federativas. De ésta manera, en breve tiempo, México

logró construir el Sistema de Ombudsman más grande del Mundo, con el que busca convertirse en el más eficiente. Para ello es indispensable, entre otras cosas, que los gobernadores de los estados refuercen sus apoyos a las comisiones locales respectivas para que éstas puedan cumplir eficientemente con lo que la ley les manda.

El congreso cumplió oportunamente con la obligación que le impuso el citado precepto fundamental al expedir la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, promulgada el 25 de junio de 1992 y publicada el 29 siguiente, que no podemos analizar en esta oportunidad, por lo que me limito a señalar algunos aspectos importantes.

En primer término el artículo segundo de dicho ordenamiento define a dicha Comisión Nacional como:

"Organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonios propios, que tienen como objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano"<sup>43</sup>.

El carácter autónomo del organismo se refuerza con el sistema de designación de su Presidente, ya que su nombramiento corresponde al Ejecutivo de la Nación, sometido a la aprobación

---

<sup>43</sup> Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, D.F. 1994.

de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, que es el mismo procedimiento aplicable para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 96 de la Constitución, el citado Presidente de la Comisión de Derechos Humanos durará en sus funciones 4 años y podrá ser designado sólo para un segundo período (artículo 10 y 11)<sup>44</sup>.

El citado ordenamiento desarrolla los lineamientos establecidos en el texto constitucional, y recoge la experiencia de la Comisión Nacional anterior. Debe destacarse que se consagra una de las innovaciones que introdujo el decreto presidencial del 6 de junio de 1990, es decir, la colaboración de un consejo asesor, integrado desde entonces por 10 personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, y cuando menos 7 de ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidores públicos. Son nombrados en la misma forma que el Presidente de la Comisión. Entre las funciones de dicho consejo destaca la de establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional (artículo 5º, 17º y 19º)<sup>45</sup>.

Finalmente las inconformidades contra los actos u omisiones de los organismos locales se tramitarán a través de los

---

<sup>44</sup> Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Ed. Síntesis, 1993.

<sup>45</sup> Idem.

recursos de queja y de impugnación (artículo 55° y 56°)<sup>46</sup>.

La facultad de atracción de la Comisión Nacional de Derechos Humanos merece una mención aparte, ya que se trata de un acuerdo parecido a la "vaga imprecisa facultad de atracción"<sup>47</sup> que prevee la constitución para la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el artículo 107. Realmente se trata de dos figuras distintas, porque:

a) La Facultad de atracción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación está prevista en la Constitución, la de la Comisión Nacional no.

b) La de la Suprema Corte procede de oficio a petición fundada del Tribunal Colegiado del Circuito o de la Procuraduría General de la República, la de la Comisión Nacional procede a discreción de la misma, si esta considera que:

- La Comisión Estatal de Derechos Humanos tardara mucho en expedir una recomendación (prejuzga), y si el asunto es importante, (art. 60 de la Ley de la Comisión Nacional).

- La Comisión Estatal de Derechos Humanos no ha actuado -inactividad-, no estableciendo plazos para ello (156 R. I.).

---

<sup>46</sup>Idem.

<sup>47</sup>Ignacio Burgon, En su Necesaria Reivindicación del Prestigio del Poder Judicial Federal, Ed. Porrúa, México 1992, pág. 22.



- Además de que sea importante y esto trascienda el interés de la Entidad Federativa, iniciada en la opinión pública nacional (art. 156 R.I.).

En estos casos, será el Presidente o los Visitadores Generales, quienes puedan firmar exclusivamente el acuerdo de atracción.

Es muy importante, porque desde el punto de vista de la autoridad y el antiburocratismo, permite resolver el asunto y más importante, si el asunto es tal que trasciende más allá de la propia entidad.

Pero desde el punto de vista de la soberanía estatal y de la competencia, en función del origen del problema, habría que ver si no está transgrediendo. En todo caso, lo recomendable sería establecer que "a solicitud fundamentada del Quejoso, de la autoridad responsable o del Gobierno del Estado, la Comisión Nacional de Derechos Humanos conocerá el asunto".

## CONCEPTO Y NATURALEZA DE LOS DERECHOS HUMANOS

La interrogante sobre la naturaleza de los Derechos Humanos, ha recibido variadas respuestas que, sin embargo, coinciden en lo esencial.

"Se trata de derechos y libertades, que en todos los períodos de la historia los hombres se han esforzado por conquistar, ya sea luchando contra el señor feudal o del monarca absolutista, o bien, en contra del poder de su propio estado o del de otros estados"<sup>46</sup>.

Los derechos humanos serían en suma un conjunto de facultades prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se deben respetar al ser humano, considerado individual y colectivamente.

"Los Derechos Humanos son entendidos como aquellos principios inherentes a la dignidad humana que necesita el hombre para alcanzar sus fines como persona y para dar lo mejor de sí a su sociedad. Son aquellos reconocimientos mínimos sin los cuales la existencia del individuo o la colectividad carecerían de significado y de fin en sí mismo. Consiste en la satisfacción de las necesidades morales y materiales de la

---

<sup>46</sup> CFR. Jorge Carpizo, Discurso y afirmaciones, Ira. Edición, México-UNAM 1988, p.49.

persona humana"<sup>49</sup>.

Existen varias maneras de clasificar a los Derechos Humanos. La clasificación más actual y conocida es la de las "tres generaciones de los Derechos Humanos"<sup>50</sup>, que se fundamenta en un enfoque periódico, basado en su progresiva aparición.

#### **DERECHOS HUMANOS DE LA PRIMERA GENERACION**

Se constituyen por los clásicos derechos civiles o individuales y los derechos políticos de los ciudadanos, como ejemplo de éstos, tenemos los siguientes: Derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad jurídica, a la igualdad ante la ley y a un debido proceso y recurso efectivo. Derecho de asilo, a la vida privada; derecho a participar en el gobierno, a una nacionalidad y a la propiedad; derechos de conciencia: libertad de pensamiento y religión, libertad de opinión y de expresión; derecho a la libertad de reunión y asociación, y a la libertad de circulación<sup>51</sup>.

#### **DERECHOS HUMANOS DE LA SEGUNDA GENERACION**

Se trata de los derechos económicos sociales y

---

<sup>49</sup>CFR. Jesús Rodríguez y Rodríguez, Derechos Humanos en Diccionario Jurídico Mexicano 3ra. Edición, México, Coedición Porrúa-UNAM 1989.

<sup>50</sup>Cir. Luis Díaz Müller, Manual de Derechos Humanos, Mex. 1991, pág. 45.

<sup>51</sup>Para la ejemplificación de estos derechos, se siguió el modelo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, promulgada en París el 10 de diciembre de 1948.

culturales del hombre también conocidos como "derechos de igualdad", que tienden a conceptualizar al estado como un instrumento al servicio de todas las personas que quedan comprendidas en su jurisdicción, permitiéndoles el pleno desarrollo de sus facultades, tanto a nivel individual como colectivo.

Dentro de estos derechos podemos mencionar los siguientes: derecho de libre determinación de los pueblos; derecho de los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales; derecho al trabajo; derecho al desarrollo económico, social y cultural; derecho a la seguridad social; derecho a la educación; derecho a participar en la vida cultural, en los beneficios del progreso científico.

#### **DERECHOS HUMANOS DE LA TERCERA GENERACION**

Conforme avanza la historia en su devenir, además de que añejos problemas persisten, nuevas amenazas y crecientes peligros se ciernen sobre todo el género humano.

En este contexto, surgen los derechos de la tercera generación o derechos de solidaridad, entre los cuales se cuentan el derecho a la paz, el derecho al desarrollo, el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado y el derecho a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad.

Se ha planteado una visión panorámica de lo que son los

derechos humanos; ha quedado claro que constituyen ideas generales y abstractas o principios universales cuyo respeto se demanda para el ser humano.

## DERECHOS HUMANOS Y GARANTIAS INDIVIDUALES

Debe aclararse previamente que la constitución política federal no se refiere a los "derechos humanos" sino a las "garantías individuales", conceptos que por cierto no significan lo mismo.

Expresados en su forma más esquemática, los Derechos Humanos aparecen como principios inherentes a la dignidad humana, indispensables al individuo para realizarse como persona y trascender en la colectividad. En cambio, la garantía individual es la medida (más o menos amplia) en que la norma constitucional protege al derecho humano de que se trate.

El Doctor Jorge Carpizo explica:

"La garantía individual es la medida en la que la constitución protege al derecho humano. Pongamos un ejemplo: el derecho humano a la vida es ilimitado, la constitución mexicana acepta esa idea y la garantiza en una medida, ya que el artículo 22 permite la pena de muerte al traidor a la patria en guerra extranjera y al parricida<sup>52</sup>, y en otros casos. La constitución

---

<sup>52</sup>CFR Jorge Carpizo, Estudios Constitucionales; 3ra. edición, México Coedición Porrúa-UNAM 1991, pág. 485.

mexicana quiso precisar que mientras el Derecho Humano es una idea general y abstracta, la garantía, que es su medida es una idea individualizada y concreta"<sup>53</sup>. El derecho humano así concebido , no tiene límites definidos; la medida en que la garantía lo protege sí tiene límites.

A diferencia de la constitución federal de 1857, cuyo artículo 1º afirmaba el reconocimiento de los "derechos de hombre" por el pueblo mexicano, la constitución actual concretamente asegura a todo individuo el goce de las garantías que "otorga esta constitución".

Lo anterior implicaría el cambio de una concepción naturalista a otra positivista. Pareciera que la ley suprema hace caso omiso de los posibles derechos innatos que como tales pudiera tener el hombre. Lo importante para la constitución es que exista la voluntad del estado de autolimitarse, de asumir la obligación de respeto a "las garantías" que el propio estado asegura al individuo.

El maestro Jorge Carpizo aclara que la "tesis mexicana de derechos humanos" sostiene que el hombre es persona jurídica por el hecho de existir, y como persona tiene una serie de derechos. La actual constitución ya no expresó la fuente de las garantías individuales que es la idea de los derechos del hombre, pero el pensamiento continúa siendo el mismo"<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Idem.

<sup>54</sup> CFR, Jorge Carpizo, Estudios Constitucionales, pág. 484.

Un cambio trascendental introduce la presente Constitución, es que compartiendo el ámbito donde imperan "las garantías", encontramos al lado de las garantías individuales a las sociales, fenómeno que se registra por primera vez en el mundo<sup>55</sup>.

Se ha afirmado que dentro de la Constitución en vigor, "la declaración de derechos humanos está contenida en dos partes; la de garantías individuales y la de garantías sociales"<sup>56</sup>.

Ahora trataremos de encuadrar a las garantías otorgadas por la constitución vigente. Optaremos por el criterio que se inspira en el contenido de los derechos tutelados, es decir, por aquel que distingue garantías de igualdad y de seguridad jurídica<sup>57</sup>. Ciertos autores suelen agregar, como formando un grupo diferente, la garantía de propiedad<sup>58</sup>.

Las garantías de igualdad son: 1) goce, para todo individuo, de las garantías que otorga la Constitución; 2) prohibición de la esclavitud; 3) igualdad de derechos sin distinción de sexos; 4) prohibición de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios; 5) prohibición de fueros; 6) prohibición de ser sometidos a proceso con apoyo en leyes

---

<sup>55</sup> En esto debieron influir las tesis de León Duguit, que por ese tiempo había permeado profundamente el pensamiento jurídico universal.

<sup>56</sup> Cfr Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, Derecho Constitucional, UNAM, México 1993, pág. 19.

<sup>57</sup> Jorge Carpizo, Estudios Constitucionales, pág. 465.

<sup>58</sup> Héctor Fix Zamudio, Cátedra 1965, UNAM, Ignacio Burgoa, Las Garantías Individuales, Porrúa, México 1989, pág 165.

privativas a través de tribunales especiales.

Las garantías de libertad son: 1) libertad de planeación familiar; 2) libertad de trabajo; 3) nadie puede ser privado del producto de su trabajo si no es por resolución judicial; 4) nulidad de los pactos contra la dignidad humana; 5) posesión de armas en el domicilio para su seguridad y legítima defensa. La ley establece condiciones para la portación de armas; 6) libertad de locomoción interna y externa del país; 7) abolición de la pena de muerte, salvo, en los casos expresamente consignados en la constitución; 8) la libertad de pensamiento; 9) libertad de información; 10) libertad de imprenta; 11) libertad de conciencia; 12) libertad de cultos; 13) inviolabilidad de la correspondencia; 14) inviolabilidad del domicilio; 15) libertad de asociación y reunión; 16) reunión con el fin político; 17) manifestación pública para presentar a la autoridad una petición o una protesta; y 18) prohibición de extradición de reos políticos.

Las garantías de seguridad jurídica son: 1) derecho de petición; 2) a toda petición, la autoridad contestará por escrito; 3) irretroactividad de la ley; 4) privación de derechos sólo mediante juicio seguido con las formalidades del proceso; 5) principio de legalidad; 6) principio de autoridad competente; 7) mandamiento judicial escrito, fundado y motivado para poder ser molestado en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones; 8) detención solo con orden judicial; 9) abolición de prisión por deudas de carácter puramente civil; 10)



prohibición de hacer justicia por propia mano; 11) expedita y eficaz administración de justicia; 12) prisión preventiva solo por delitos que tengan pena corporal; 13) garantías del auto de formal prisión; 14) garantías del acusado en todo proceso criminal; 15) solo el ministerio público y la policía judicial y trascendentes; 17) nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, y 18) los juicios criminales no pueden tener más de tres instancias; 19) prohibición de aplicar la analogía y la mayoría de razón en los juicios penales<sup>59</sup>.

Como ha quedado expresado antes, nuestra Constitución otorga a todo individuo una serie de Derechos Humanos que reciben el nombre de garantías individuales.

El medio tradicional y más antiguo de protección de estos derechos o garantías, ha sido en México el juicio de amparo, el cual está expresamente previsto en la Constitución.

Se le conceptúa como una institución de carácter jurídico, a través de la cual se obtiene la protección de la constitucionalidad y de la legalidad. Es el instrumento idóneo para mantener incólume la Constitución y resguardar las garantías que la misma establece, cuando éstas han sido o pretenden ser objeto de atentado por parte de las autoridades<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> CPR Jorge Carpizo, Estudios Constitucionales, págs. 485 y 486.

<sup>60</sup> Alberto Trueba Urbina y Jorge Truba Barrera, Nueva Legislación de amparo reformada 52 ava. México 1990, Ed. Porrúa pág. 434.

Este sistema de control, que se encarga al Poder Judicial Federal, se establece a fin de evitar los excesos de poder y encauzar, consecuentemente, a las autoridades dentro de las rutas legales.

El juicio de amparo, a través de los años, ha demostrado su efectividad para proteger las garantías individuales. Sin embargo, limitaciones jurídicas propias de su naturaleza como por ejemplo, la necesidad de asesoría especializada e improcedencia contra actos consumados, han hecho necesario que el orden jurídico necesario de cabida a otros medios de protección de los Derechos Humanos.

Por otra parte, a diferencia del juicio de amparo, la Comisión Nacional puede intervenir aún cuando los hechos materia de la violación ya se hubiesen consumado.

## LA COMPETENCIA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Para hablar de la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos habría que definir primero que es competencia.

En sentido lato la competencia puede definirse como el ámbito, esfera o campo, dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar validamente sus atribuciones y sus funciones.

Otra definición sería: "la competencia es, en realidad la medida del poder o facultad otorgada a un órgano jurisdiccional para entender de un determinado asunto"<sup>61</sup>.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que "las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite" en un estado de derecho no se concibe la existencia de un órgano administrativo sin competencia, ya que ésta es siempre constitutiva del órgano.

La competencia positiva en su modalidad de protección y observancia de los Derechos Humanos, está prevista en el artículo 102 "B" de la Constitución Federal, en la Ley y en el Reglamento Interno.

---

<sup>61</sup>De Piña, R y Castillo L, José, Opus, Cit. 4 Ed. pág. 66.

En el artículo 102 "B" establece que:

"Los organismos de los Derechos Humanos conocerán de quejas contra actos u omisiones administrativas de servidores públicos o Autoridades Federales excepto el Poder Judicial Federal"

La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos establece, a su vez en su Artículo 6º amplias atribuciones:

- Recibir quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos.
- Conocer e investigar a petición de parte u oficio presuntas violaciones de Derechos Humanos en los siguientes casos:
  - Actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal.
  - Cuando particulares u otros agentes sociales cometan ilícitos con la tolerancia, anuencia o negligencia de autoridades o servidores públicos.
  - Cuando éstos últimos se nieguen a ejercer sus atribuciones.

Quiénes pueden ser sujetos activos de la violación administrativa: Autoridades o Servidores Públicos Federales, que son los que provienen de dependencias, instituciones u organizaciones tanto de la Administración Pública Federal Centralizada como de la Paraestatal (Poder Ejecutivo), incluso

los de la Procuraduría Agraria, Procuraduría Federal del Consumidor y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Art. 17, Reglamento Interno C.N.D.H.).

Que debemos de entender por conductas ilícitas: las conductas que pueden tipificarse como delitos y las faltas o infracciones administrativas (Art. 18, Reglamento Interno C.N.D.H.).

Habría que entender que es el acto administrativo, Miguel Acosta Romero en su obra Teoría General del Derecho Administrativo, consta que el acto administrativo "es una manifestación de voluntad que expresa la decisión de una autoridad administrativa competente en ejercicio de una potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general".

Esto es que:

La competencia de la Comisión en materia de Derechos Humanos está sumamente limitada y se refiere a algunos Derechos Humanos solamente.

Se prevé que otro tipo de agentes pueda estar sujetos a estos ordenamientos<sup>62</sup> (además de autoridades y servidores públicos federales).

---

<sup>62</sup> Como sindicatos, prensa, grandes consorcios, etc.

Reduce la competencia en relaciones a Derechos Humanos, a autoridades y servidores públicos, como si éstos fueran los únicos agentes que pueden violarlos. Este es un fundamento histórico.

Hay un deslinde de responsabilidad. La decisión de violar los Derechos Humanos es unilateral. No se puede culpar a toda la corporación por malos actos de una persona.

### **INCOMPETENCIA**

En lo que se refiere a la incompetencia o competencia negativa, es decir, lo que no puede hacer la Comisión de Derechos Humanos, lo dicta el artículo 102 "B" constitucional y dice que no podrá intervenir en:

- a) Asuntos electorales.
- b) Asuntos laborales.
- c) Asuntos jurisdiccionales

La ley de la Comisión de Derechos Humanos en su artículo 7° amplía esta incompetencia y además de estos tres puntos agrega:

- d) Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

El Doctor Jorge Carpizo ha manifestado y explicado ampliamente, el porqué de esa incompetencia, y la constitución federal es muy clara. El Ombudsman no puede ocuparse absolutamente de todo.

#### **a) Asuntos Electorales**

Si el Ombudsman entra en contienda política, se vería lesionada su autoridad moral, ya que al involucrarse en pasiones puede verse afectada su imparcialidad y no servir para proteger siquiera otros Derechos Humanos.

Esto no quiere decir que si alrededor de una elección se dan violaciones a Derechos Humanos competencia de la Comisión Nacional (ejem. granaderos que torturan o incomunican a alguien), no intervenga la Comisión Nacional. Si la Comisión Nacional de Derechos Humanos emitiera una recomendación que afectara el resultado total de una elección, entraríamos en un problema jurídico sin solución, en un laberinto.

El Ombudsman no interviene en el origen de la autoridad sino en el ejercicio de ésta.

#### **b) Asuntos Laborales**

Recordemos además que los derechos laborales no dejan

de ser Derechos Humanos que pertenecen a la segunda generación de estos, y que son de carácter social.

Hay que señalar que la Comisión Nacional ocasionalmente hace algunas excepciones e interviene en estos asuntos cuando se trata de violaciones de carácter administrativo y humano, como lo puede ser la ejecución de un laudo.

#### **c) Asuntos Jurisdiccionales de Fondo**

Al respecto el artículo 19 de la Ley de la Comisión Nacional explica lo que son éstos: Sentencia o laudos que concluyan la instancia.

Sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso. Autos y acuerdos dictados por el Juez, personal del Juzgado o Tribunal, que sean producto de una valoración legal.

En materia administrativa, los análogos a los anteriores.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos está excluida en materia jurisdiccional, en estrecha relación con el dispositivo constitucional que prevé que se excluya el Poder Judicial Federal, es decir, Jueces, Magistrados y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que las actuaciones del Poder Judicial están fuera de la valoración que dé la Comisión Nacional.



Se deja al Poder Judicial Federal libre, no se invade su esfera, no porque así lo prevenga ésta Ley, sino porque así lo exige la autonomía de cada Poder de la Federación.

Si la Comisión Nacional tuviera competencia en estos asuntos, no tendrían razón de ser los Jueces, sería un Supratribunal y esto no sucede en ningún país. La Comisión Nacional de Derechos Humanos no puede sustituir a los Jueces.

El artículo 7° de la Ley de la Comisión Nacional va más allá en la competencia prevista en el apartado "B" del 102 Constitucional. Esta ampliación no es contraria a la Constitución, ya que va totalmente de acuerdo con el respeto al principio de división de poderes y con las facultades del propio Poder Judicial, ya que como lo establece la propia Constitución, está reservada a la Suprema Corte y a los Tribunales Colegiados de Circuito la interpretación constitucional y de disposiciones legales secundarias.

De no ser así, la Comisión Nacional supliría a la Suprema Corte, podría establecer criterios o tesis constitucionales, a lo mejor contrarias a la propia jurisprudencia, etc. Recordemos, la Comisión Nacional tiene como primera obligación actuar y hacer toda lo que pueda, lo más que pueda, con lo que tenga, dentro de la ley y no fuera de ella.

Esta disposición nace en virtud de que muchos particulares, abogados e instituciones, de muy buena fe se han

acercado a la Comisión Nacional dada su autoridad moral, para que emita su opinión sobre inconstitucionalidad de leyes, sobre su aplicación, sin embargo, toda la autoridad moral que pueda tener la Comisión Nacional no le autoriza para violentar a la Constitución.

#### **PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

Vemos que el procedimiento que se sigue ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos nunca podrá ser un proceso, sino solamente será la Queja un **PROCEDIMIENTO** formado por un conjunto de actos jurídicos en los que el Estado, sin ejercitar una función jurisdiccional interviene para tratar de resolver una controversia.

El Título III de la Ley, "Del Procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos humanos", constituye una completa innovación respecto del Decreto anterior, y resulta determinante para la protección y observancia de los Derechos Humanos en México. Paradójicamente, ha sido el menos debatido y comentado.

La diferencia esencial del Derecho respecto a otros ordenamientos de la conducta humana, como la moral o la religión, su nota distintiva y característica consiste en la **HETERONOMIA**, es decir, en la obediencia a las leyes que el legislador dicta, en la no autodeterminación normativa, en la sujeción a un querer ajeno, a normas cuyo origen no está en la voluntad de los

particulares sino en la voluntad de un sujeto diferente. Es posible obligar a acatar las normas jurídicas.

Esta normatividad previene los mecanismos explícitos para su aplicación y efectividad. Estos son los procedimientos para llevar a la práctica sus normas y los valores que éstas defienden.

Es el Derecho y sólo él, el que prevé las disposiciones por las cuales sus normas son individualizadas, y de ésta manera pasan de la generalidad de la Ley a la particularidad de la sentencia, del contrato jurídico a la resolución administrativa y su ejecución.

Estos mecanismos o procedimientos son lo que la teoría jurídica ha denominado como "la dinámica del orden jurídico", por que a través de ellos, el Derecho se pone en movimiento y no permanece como un cuerpo estático de normas o como un orden normativo en reposo.

El procedimiento previsto en la Ley para que la Comisión Nacional de Derechos Humanos pueda recibir o rechazar, y en su caso resolver sobre las violaciones a Derechos humanos que son de su competencia, recibe el nombre técnico de QUEJAS, y tiene notas características y distintivas muy importantes, y que iremos señalando. En términos generales, los actos que integran este procedimiento son:

- Presentación y recepción de la Queja.

# ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

- Comunicación y petición de informes a los presuntos responsables.

- Investigación, valoración de pruebas y elaboración del proyecto de Recomendación, o en su caso, del acuerdo de no responsabilidad.

- Aprobación del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El procedimiento de queja debe sujetarse a cinco principios básicos, contenidos en el Artículo cuarto de la ley:

Inmediatez.

Sencillez.

Brevedad.

Concentración.

Rapidez.

Hay que agregar uno más, que sería el de Gratuidad. Todos ellos quizás deban de englobarse en un solo rubro, que sería el de simplificación. Esto porque los Derechos Humanos son vitales para la sociedad y el individuo, ya que puede estar en juego su propia vida, integridad física y dignidad.

Por ello, el legislador quiso que el procedimiento para ser efectivos en la práctica estos valores, fuese lo más simple posible, apartándose de las formalidades que revisten y requieren otros procedimientos jurídicos.

Si uno de los propósitos de la Comisión Nacional se acerca a las grandes mayorías a la justicia, no podría lograrse con procedimientos burocráticos, onerosos, de difícil acceso, incomprensibles o demasiados técnicos.

Los requisitos para la presentación de la queja son los siguientes:

La Comisión Nacional conoce de las quejas de dos formas.

De oficio (Artículo 86 R.I.), es cuando la Comisión Nacional a motu proprio, por conocimiento, por algún medio de comunicación o porque el visitador o adjunto notaron en el ejercicio de sus funciones una violación a Derechos Humanos o porque el quejoso solicite que su nombre quede anónimo.

A petición de parte (por queja) Artículo 25 de la ley que señala que el sujeto facultado para presentar una Queja puede ser universal, es decir, cualquier persona puede presentar una queja, ya sea:

- Por si mismo (quien haya sufrido la violación a Derechos humanos).

- Por medio de un representante.

Esto, al decir que "cualquier persona puede..", reconoce a la vez, que inclusive menores de edad, personas privadas de su libertad, indígenas, etc. pueden hacerlo, y que no se requiere tener una condición especial para sufrir

violaciones a Derechos Humanos. Con esta discusión, el legislador quiso reconocer que la causa de los Derechos Humanos no es solo la del o los agraviados, sino de todos. Si bien directamente uno o pocos son los afectados, indirectamente toda la sociedad resulta vulnerada.

En el libro de "representantes", cabe destacar, que no es necesario hacerse representar o acompañar de un abogado para presentar una queja. Quien la presente recibirá la asesoría de una persona del área de quejas.

Que deberá ratificar la queja el afectado en un plazo no mayor de tres días (Art. 79 R.I.).

Los plazos de presentación son tres:

El Artículo 26 de la citada ley establece un plazo de un año para presentar la queja a partir de que:

Se hubiera iniciado la ejecución de los hechos presuntamente violatorios de Derechos Humanos.

El quejoso hubiera tenido conocimiento de los mismos.

También se establece la ampliación de este plazo tratándose de infracciones graves. Esto queda sujeto a la discrecionalidad del Visitador General. Esto es, la mínima violación a Derechos Humanos es grave. (Art. 84 R.I.).

Asimismo, se establece un plazo indefinido cuando se trate de hechos que por su "gravedad" puedan considerarse de lesa a la humanidad.

#### **PRESENTACION DE LA QUEJA**

La Queja puede presentarse de cualquier forma que se disponga para hacerla llegar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

- Por escrito.
- Teléfono.
- Fax.
- Telégrafo.
- Carta.
- Personalmente, etc.

El Artículo 79 del R.I. establece que en casos urgentes podrá hacerse llegar por cualquier medio electrónico de comunicación.

La forma requerida por la ley de la Comisión Nacional es la primera, desde luego. En caso de que no se pueda en otra forma que no sea personalmente, o que no la haya suscrito, el quejoso deberá ratificarla en un plazo de tres días. Solo en casos urgentes operan las otras formas. (Art. 78 R.I.).

Restricciones.

No se admiten quejas que provengan de comunicaciones anónimas. La Comisión Nacional no puede hacer caso de chismes, ni desviar la atención de su personal hacia casos que no se sabe si son ciertos.

#### Suplencia de la Queja:

Cuando se trata de una queja que no llega por escrito, la Comisión Nacional aplica esta figura, por la cual se auxilia el quejoso, formulándole el escrito. Se utiliza también en casos urgentes, o casos en que definitivamente no tiene idea el quejoso de como formularla. Esta figura no está prevista como tal en la ley, pero se aplica en virtud de los principios de sencillez y brevedad, y de lo previsto por el Artículo 29 de la propia ley.

La composición de las quejas por su situación federal o local de la autoridad presuntamente responsable.

En función del tipo de autoridad señalada como responsable, puede ser cualquiera de los tres niveles de gobierno:

Federales.

Locales.

Municipales.

En cuyo caso habrá de definir el fuero local o federal de la queja según corresponda.



Podemos establecer que las quejas en razón del tiempo, son de dos tipos:

Normales.

Urgentes.

Las normales son aquellas que si bien entrañan una violación a Derechos Humanos, no se encuentra todavía en peligro el bien materia de la violación, la integridad de una persona, la vida. También se sigue a pesar de que la violación ya se haya consumado. En este caso se siguen los plazos normales.

Las urgentes, en estas se aceleran los plazos y las acciones, ya que debe actuar con mayor lentitud, probablemente la acción de la Comisión Nacional llegue tarde y si la violación a Derechos Humanos, se consumó, ya no sea posible restablecer las cosas a su estado anterior, reparar el daño.

La composición de las quejas en razón a la cuestionabilidad de su importancia.

En razón de esto, las quejas pueden ser:

Frívolas.

Anónimas.

Las frívolas, son aquellas que no tienen la importancia requerida para que la Comisión Nacional las atienda, es decir no

se puede desviar la atención del personal, ni los recursos de la Comisión hacia un problema, estas quejas son rechazadas de inmediato (Art. 33), en general, cualquier Ombudsman puede rechazarlas o archivarlas.

Las quejas las pueden presentar:

Individuales.

Colectivas.

Las individuales, son aquellas que presenta una sola persona, o a nombre de una sola persona, ya sea directamente o a través de un representante. El afectado en este tipo de asuntos es la persona en lo individual.

Las colectivas, son aquellas en que los afectados son un grupo de personas que acuden unidos a presentarla. Para ello, nombran un representante.

Elementos que debe contener la queja: (Art. 78 R.I.).

A pesar de la informalidad del procedimiento que se sigue ante la Comisión Nacional, la queja debe contener ciertos elementos, no solo para que proceda sino para que el organismo pueda actuar más rápido y dar un mejor servicio. Los datos son:

- Debe dirigirse a la Comisión Nacional. (Art. 89 R.I.)
- Datos de la (s) persona (s) que presuntamente fueron víctimas de la violación a Derechos Humanos.

- Datos de la autoridad presuntamente violadora de Derechos Humanos.
- Descripción de hecho.
- Identificación precisa del acto presuntamente violatorio de Derechos Humanos.
- Petición concreta.
- Suscripción.
- Documento u otro tipo de prueba.
- Aclaración de la queja.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos cuenta con una oficina que capta todos los expedientes que por algún motivo no están en trámite, ya sea por falta de interés del quejoso, por carecer de domicilio, teléfono o cualquier dato suficiente para localizar al quejoso (Art. 80 R.I.), por que no hay elementos para continuar su trámite, etc.

Esta figura la maneja también el Ministerio Público para aquellos casos que no hay elementos suficientes (a juicio del M.P.) para integrar la averiguación previa. Sin embargo, cabe señalar, que en la Comisión Nacional puede haber reapertura del caso o del expediente, casi en cualquier momento, siempre y cuando se hayan subsanado los motivos por los cuales se haya enviado al mencionado archivo el asunto (Art. 103 R.I.).

Ampliación de la queja:

Debido a las características de antiformalidad del

procedimiento, es posible, en cualquier momento, apoyar con más datos la petición de la Comisión Nacional, en virtud de haber más elementos surgidos antes y después, pero no mencionados en el escrito original. A este efecto, ninguna ley ni el R.I. lo previene, pero si se da en la práctica y no hay disposición en contrario.

#### **Acumulación de expedientes:**

Una vez presentada la Queja, el expediente es enviado a la unidad de informática para buscar antecedentes, es decir, ver si no han sido presentadas alguna (s) otra (s) queja (s) por los mismo actos u omisiones que se atribuyan a la misma autoridad o servidor público.

En caso de haber antecedentes, se dicta un acuerdo de acumulación y se integrará un sólo expediente (Art. 82 R.I.). El Reglamento Interno establece además, que procede la acumulación por ser esto necesario estrictamente para no dividir la investigación correspondiente.

#### **LA SUSPENSION**

Esta figura presenta características similares a la **SUSPENSION PROVISIONAL** que opera en el Juicio de Amparo, (fracc. X y XII art. 107 Const.) y consiste en tomar en cualquier momento que se necesite, las medidas necesarias para evitar la

consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, y pueden ser éstas, medidas de conservación o restitución, según lo requiera la naturaleza del asunto (art. 40 Ley 14 y 99 R.I.).

Para Piero Calamandrei en su "Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias cautelares" (Buenos Aires, Edit. Bibliográfica Argentina, 1945, pp. 45) la medida cautelar se define como la "anticipación provisoria de ciertos efectos de la providencia definitiva, encaminada a prevenir el daño que podría producir el retardo de la misma".

Para los efectos del Art. 40 de la Ley, el Reglamento Interno, prevé en sus Arts. del 112 al 115 que se entiende por medidas precautorias o cautelares todas aquellas acciones o abstenciones previstas como tales en el orden jurídico mexicano.

El Visitador General las solicitará a las autoridades competentes para que sin sujeción a mayores formalidades, se conserve o restituya a una persona en el goce de sus Derechos Humanos, todo esto sin necesidad de que estén comprobados los hechos u omisiones aducidos y con un plazo de tres días las autoridades para notificar a la Comisión la actividad que acepta. Esta medida no interrumpe el procedimiento ni prolonga, y puede decretarse antes y durante.

La suspensión no podrá ser superior a 30 días, plazo

en el cual se deberá concluir el estudio de la Queja y deberá haber ya un pronunciamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre el fondo del mismo. Esta disposición de la Ley obliga a la autoridad a quien se solicite a tomar las medidas que le sugiera la Comisión Nacional para evitar la consumación del acto; ésto va más allá de que las cosas queden en el estado que guardan.

#### **CALIFICACION DE LA QUEJA**

Una vez que el escrito ha sido recibido, registrado, asignado número de expediente y se haya acusado recibo, se turnará a la Visitaduría General correspondiente para su calificación.

Recibido en la Visitaduría General, el visitador adjunto a quien se le haya asignado, tendrá un plazo de tres días para presentar una propuesta de calificación (Art. 91 R.I.). Dicho acuerdo, en términos del Art. 92 de la Ley podrá ser:

- a) Presunta violación de Derechos Humanos.-Competencia-  
(art. 93 R.I.)
- b) Incompetencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos  
(art. 94 R.I.)
- c) Incompetencia con necesidad de realizar orientación  
jurídica (art. 95 R.I.)
- d) Calificación de pendiente, por ser confusa o no reunir  
los requisitos legales o reglamentarios (art. 96 y 97

R.I.)

**a) Presunta violación**

En este caso se envía al quejoso el acuerdo de admisión de la instancia, el nombre del visitador adjunto encargado del expediente y su teléfono, además de la invitación a mantener comunicación con dicho funcionario durante la tramitación y la prevención de que esto no afecta el ejercicio de otros derechos (art. 32 Ley).

**b) Incompetencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**

El Visitador General enviará el Quejoso el acuerdo respectivo en el que se señalará la causa de la incompetencia, sus fundamentos constitucionales, legales y reglamentarios, para que el quejoso tenga absolutamente clara la situación.

**c) Incompetencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos con necesidad de orientación jurídica**

El Visitador General envía el correspondiente documento de orientación, el que contendrá, de manera breve y sencilla, la naturaleza del problema y sus posibles formas de solución, señalando el nombre de la dependencia pública que debe atender al Quejoso.

Aquí se incorpora una figura del Derecho Anglosajón, el "Legal Advise", por la cual la Comisión envía a la autoridad que deba conocer del asunto un oficio pidiéndole atención para el Quejoso. Además, solicitará el Visitador General a la dependencia, informe sobre el resultado de sus gestiones. Es decir, no se deja solo al quejoso, a pesar de que la Comisión no puede intervenir.

Cabe señalar que no se establece sanción alguna para la autoridad que en estos casos iguala a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

#### **d) Pendiente de calificación**

El Visitador adjunto, como responsable de la integración del expediente, solicitará a las autoridades la información necesaria, así como al quejoso las aclaraciones a personas que correspondan, se harán llegar las pruebas conducentes, practicará las diligencias indispensables, todo hasta contar con las evidencias adecuadas para resolver la queja.

#### **TRAMITACION DE LA QUEJA**

**Facultades de los funcionarios de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.**

Durante la etapa de investigación de la Queja, los visitadores o funcionarios que sean designados al efecto, pueden



presentarse en cualquier oficina administrativa o centro de reclusión para comprobar cuantos datos fuere necesarios, hacer las entrevista personales pertinentes, sea con autoridades o con testigos, o proceder al estudio de los expedientes o documentación necesarios.

Las autoridades deben dar las facilidades que se requieran para el buen desempeño de las labores de investigación y permitir el acceso a la documentación o a los archivos respectivos (art. 107 R.I.).

Esto es muy importante, e incorpora facultades que en diversos lugares del mundo, los Ombudsman tienen para el mejor desempeño de sus funciones. En España, por ejemplo, el Defensor del Pueblo puede entrar en cualquier oficina en cualquier momento, a ver que encuentra, inclusive sin que medie una investigación.

#### **La etapa de investigación**

En caso que la calificación de la Queja haya sido en el sentido de que la Comisión Nacional es competente para atenderla, viene una etapa de investigación, en la cual se van a determinar o esclarecer los hechos, para poder fincar las responsabilidades (si las hay) y en su caso, emitir la resolución que corresponda.

En esta etapa de investigación, se piden informes a las

autoridades señaladas como responsables, se abre un período probatorio, y se realizan todas las actividades que sean necesarias para documentar debidamente las experiencias (art. 39 Ley).

### **Informes que deben rendir las autoridades**

La Comisión Nacional tiene la facultad de pedir a las autoridades señaladas como presuntas responsables de la violación de Derechos Humanos, le envíe el Informe o la documentación que obre en su poder, necesaria para la investigación. Así mismo, la autoridad tiene la obligación de rendir esos informes, como veremos.

En dicho informe, se deberán hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, si efectivamente estos existieron, así como los elementos de información que consideren necesarios para la documentación del asunto (art. 38 Ley). Tiene la autoridad un plazo de 15 días para rendirlo (art. 34 Ley).

Se podrá requerir hasta por dos ocasiones a la autoridad para rendir el informe o enviar la documentación solicitada. El lapso que deberá correr entre ambos requerimientos será de 15 días. En caso de que la autoridad no haga caso a los requerimientos, el Visitador General dispondrá que algún funcionario de la Comisión Nacional acuda a la oficina

de la autoridad para hacer la investigación respectiva en términos del Art. 54 Ley. De no rendirse o retrasarse injustificadamente, se tendrán por ciertos los hechos (art. 38).

### **Período Probatorio**

Aunque de manera informal, el R.I. establece, en caso necesario, la Comisión Nacional puede solicitar la rendición y desahogar todas aquellas prebas que resulten indispensables, con la sola condición de que estén previstas como tales, en el orden jurídico mexicano (art. III R.I.). La prueba se concibe en la doctrina como "el cercioramiento de los hechos, lo cual constituye el objeto de la prueba (thema probandum)".

Esto quiere decir que si bien no está previsto como una etapa formal, si se necesitaran más elementos, o si las partes así lo solicitan, debe darse la etapa probatoria. No establece la formalidad que se seguirá, por lo que se entiende que será en forma económica y que no necesariamente se tendrá que ajustar esta etapa a la tradición jurídica, es decir, al Código de Procedimientos Civiles (art. 271 al 283) que en diversas materias tienen aplicación supletoria. En el procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos no se establece en forma específica.

Asimismo, si bien no establece la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles para la presentación y el

desahogo de pruebas, se entiende que sí puede darse para los tipos o medios de prueba, y no solo los del Código de Procedimientos Civiles, sino de todos los que se encuentran previstos en el orden jurídico mexicano.

En cuanto a la valoración de las pruebas, el art. 41 de la Ley, establece que lo hará el Visitador General, de acuerdo a los principios de la lógica y de la experiencia (?), y en su caso, legalidad. Esto quiere decir, en otras palabras, que se hará en forma discrecional y que no hay una definición para valorarlas.

En cuanto a la carga de la prueba, el art. 281 del Código Civil establece que "el actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el demandado los de sus excepciones", pero en el caso de la Comisión Nacional, realmente, aunque no se establece expresamente tiene mayor carga el Quejoso, ya que de no acreditar los hechos se emitirá el Documento de No Responsabilidad.

#### **MEDIOS DE CONCLUSION DEL EXPEDIENTE**

Los expedientes de Quejas pueden ser concluidos por diversos modos. Los más conocidos son tres:

- a) Amigable Composición
- b) Documentos de No Responsabilidad

### c) Recomendaciones

Sin embargo, el Reglamento Interno en su Artículo 123 establece, además de las 3 anteriores, las siguientes causas de conclusión:

- Incompetencia de la Comisión
- Orientación por no tratarse de violaciones a Derechos Humanos
- Por desistimiento del Quejoso
- Por falta de interés del Quejoso
- Por haberse dictado antes un acuerdo de Acumulación

Los expedientes de Queja serán formalmente concluidos mediante la firma del Visitador General, a quien le haya correspondido conocer del asunto, estableciéndose en dicho acuerdo con toda claridad, la causa de conclusión y su fundamento legal y reglamentario. Esta firma se realizará después de que se hubiera notificado a las partes involucradas (art. 126 y 127 R.I.).

A continuación explicaré la conciliación y el documento de no responsabilidad:

#### A) Amigable Composición:

Esta puede darse en cualquier momento. De hecho se establece que desde el principio, los funcionarios de la Comisión Nacional intentaran lograr una solución inmediata al conflicto (artículo 36 de la ley).

Para estos efectos, si la queja es susceptible de ser solucionada por esta vía, el visitador adjunto lo hará saber al agraviado. La Comisión presentará a las autoridades una propuesta de solución, las cuales dispondrán de un plazo de quince días para responder por escrito y enviar las pruebas.

Si durante los noventa días siguientes a la aceptación de la propuesta, la autoridad no hubiere cumplido totalmente, el quejoso puede solicitar la reapertura del expediente, lo cual se resolverá en un plazo de setenta y dos horas (artículo 118 y 119 del R.I.).

Es recomendable buscar siempre la conciliación, el arreglo, el diálogo.

B) Documento de No responsabilidad (artículo 45 de la Ley):

Es esta figura muy benéfica y que deberían tener muy en cuenta aquellos funcionarios (servidores públicos o autoridades) que tengan la conciencia tranquila. Puede ser que hayan sido señaladas como presuntas responsables de violación a Derechos Humanos y que de las investigaciones se desprenda que no existen elementos de conciencia necesarios para demostrar la existencia de violación a Derechos Humanos, o que estos no se puedan acreditar de manera fehaciente.

En estos casos, la Comisión Nacional emite un documento

de No Responsabilidad, que protege a la autoridad para el caso en particular y en concreto. No por otro y no tiene carácter general. Es posible que como consecuencia de la presentación de la queja, se le haya separado de su cargo, o impuesto una sanción.

Considero que la autoridad que haya impuesto una sanción o separado de su cargo a quien fue acusado ante la Comisión, pero que no se ha comprobado su culpabilidad, está incurriendo en severas responsabilidades, inclusive, el Reglamento interno (artículo 146) de la Comisión Nacional, establece que cuando el quejoso, de manera dolosa, hubiese faltado a la verdad ante la Comisión, se le podrá presentar una denuncia penal por falsas de declaraciones.

Este artículo no es solamente un recordatorio ya que independientemente de que el reglamento interno de la Comisión lo establezca, el individuo afectado no pierde el Derecho en el mencionado.

El contenido del documento de No Responsabilidad es el siguiente, de acuerdo al artículo 143 del propio reglamento interior.

- Antecedentes de los hechos
- Enumeración de las evidencias.
- Análisis de las causas de no violación de Derechos Humanos.
- Conclusiones.

Este será publicado en la gaceta de la Comisión, y si el Presidente del organismo así lo dispone, en cualquier otro medio de comunicación.

#### **EFFECTOS JURIDICOS DE LA RECOMENDACION**

Este es uno de los temas más discutidos, más criticados, de más polémica en cuanto al efecto jurídico de la recomendación.

La recomendación es la resolución más conocida.

Constituye la principal diferencia de la resolución de un Juez: sentencia, y el procedimiento de queja ante la Comisión, es decir, entre un procedimiento jurisdiccional y otro no jurisdiccional.

Se discute su falta de obligatoriedad, de coerción (no vinculatoria).

Es la resolución más temida.

No procede recurso alguno contra ella (artículo 47 de la ley).

Sus efectos pueden tener graves consecuencias políticas.



Es una garantía de la autonomía de la Comisión al ser pública y autónoma.

Está prevista en los artículos 44, 46, 47, 48 y 49 de la Ley y descrita más ampliamente en el Reglamento Interno (artículos 129-140), en los cuales se prevé que una vez concluida la investigación, y si se reúne los elementos de convicción necesarios para probar la existencia de violaciones a Derechos Humanos, se elaborará el proyecto, lo revisará el Visitador General y lo someterá a consideración del Presidente, quien después de revisarla y modificarla si es necesario, suscribirá el texto de la Recomendación.

Las Recomendaciones Específicas.- Estas son las acciones que se solicita a la autoridad sean llevadas a cabo para efecto de reparar la violación a Derechos Humanos y sancionar a los responsables.

Una vez suscrito por el Presidente y dentro de los 6 días naturales siguientes, se notificará y enviará a la autoridad a quien va dirigida. El Reglamento establece a su vez, que se hará de conocimiento público "varios días después", y sólo en algunos casos se podrá hacer de inmediato, como cuando no se requiere de discreción para su cumplimiento cabal (artículo 134 Reglamento Interno).

Se publicará además en la gaceta, si no se pudo íntegramente, por lo menos, una síntesis. Sólo en algunos casos,

el Presidente determinará (a discreción) que no sea publicada (art. 135 R.I.).

La autoridad o servidor público a quien se dirija dispondrá de un plazo de 15 días para responder si la acepta o no (arts. 137, 138 y 140).

Si la acepta tiene 15 días para enviar las pruebas de que la Recomendación a sido cumplida. Adquiere el compromiso de dar total cumplimiento.

Las recomendaciones son específicas ya que en ésta se solicita a la autoridad sean llevadas a cabo para efecto de reparar la violación a Derechos Humanos y sancionar a los responsables.

El trabajo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos no se acaba al emitir las recomendaciones. Hay una lista de seguimiento al estado que guardan, de acuerdo con las siguientes hipótesis (artículo 139 R. I.).

- Recomendaciones no aceptadas.
- Aceptadas con pruebas de cumplimiento total.
- Aceptadas con pruebas de cumplimiento parcial.
- Aceptadas sin pruebas de cumplimiento.
- Aceptadas con cumplimiento insatisfactorio.
- Aceptadas en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento.

- En tiempo de ser contestadas.
- Aceptadas, cuyo cumplimiento reviste características peculiares.

Respecto de esto último, hay algunas recomendaciones como las de la Visitaduría General Penitenciaria, que revisten una problemática especial, como lo es, el que hacer modificaciones a los centros penitenciarios puede requerir más tiempo y seguramente, más recursos. Esto origina más tiempo para cumplir con la Recomendación de la Comisión Nacional.

El Reglamento Interno contiene restricciones para la Comisión, como lo son:

- Incompetencia para intervenir en una segunda investigación.
- Formar parte de una Comisión Administrativa.
- Participar en una averiguación previa sin el contenido de la Recomendación (Art. 140 R.I.).

Cabe hacer mención de la gran preocupación por la falta de voluntad de algunas autoridades para cumplir las recomendaciones de la Comisión. Hay que decir, que si bien hay un alto índice de cumplimiento, es necesario que todas sin excepción, se acepten y cumplan.

Si como vimos, el Apartado "B" del 102 prevé que las recomendaciones serán públicas, autónomas y no vinculatorias, ¿en

qué nos basamos para que ellas se cumplan, si no obligan? Son en realidad solo eso, Recomendaciones. En estricto sentido, si la autoridad o el servidor público a quien se dirige no quiere cumplirla no hacerle caso, no pasa nada, o por lo menos consecuencias jurídicas, no debe tener.

En estos casos, tendrán mas bien sanciones de otro tipo, sobre todo políticas, jurídicas no. Entonces surge la pregunta, ¿cuál es la fuerza de las Recomendaciones?, o ¿qué les da fuerza? ¿Por qué se cumplen? Veamos algunas razones:

Las Recomendaciones están basadas en una investigación seria, en donde constan antecedentes, hechos, evidencias, pruebas, etc., y todo ello debe estar asentado en el expediente. La Recomendación se basa en lo que está en él, o por decirlo de otra manera, lo que no está en el expediente, no está en el mundo.

Ello le da autonomía, seriedad y sustento jurídico a la resolución de la Comisión Nacional. Sin embargo, ésto no es lo suficiente.

La comisión pone a consideración de la sociedad sus resoluciones, emitiendo boletines de prensa, participando en conferencias, o publicándolas en su GACETA, además de la publicación "NEWSLETTER", de circulación internacional. Además hay que resaltar el gran apoyo que le dan a la Comisión Nacional de Derechos Humanos los medios masivos de comunicación. Mucha

gente opina y yo estoy de acuerdo, en que la prensa juega un papel muy importante en la efectividad del Ombudsman.

#### **RECURSOS DE QUEJA E IMPUGNACION**

#### **a) SISTEMA CONTENCIOSO. RECURSOS ANTE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS INCONFORMIDADES**

En su tercer párrafo, el apartado "B" del 102 Constitucional dice a la letra:

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

Esto, como ya habíamos comentado, coloca a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, como primero instancia en materia local, y da a la Comisión Nacional de Derechos Humanos la segunda instancia en estos, y la primera y única, tratándose de asuntos de orden federal.

Las inconformidades de las que habla la Constitución se sustanciarán (según el Art. 55 y demande la Ley) mediante dos recursos:

- QUEJA
- IMPUGNACION

#### RECURSO DE QUEJA.

Los pasos que integran el procedimiento de inconformidad como QUEJA son sólo tres:

- Presentación y recepción del recurso.
- Comunicación e informe a la comisión Local recurrida.
- Resolución de la Comisión Nacional.

Procede ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos en los siguientes supuestos:

- Por omisión de la Comisión Estatal en el trámite de la Queja, que hubiera ocasionado al Quejoso un perjuicio "grave" y que pueda tener efectos sobre el resultado final de la Queja.
- Por inactividad de la Comisión Estatal en el tratamiento de la Queja.

El primer supuesto es confuso, ya que parece haber sido previsto pensado en un caso concreto. Además, la palabra "grave" o se refiere a la primera parte o a la segunda del párrafo. Es decir, pudo haber una omisión en el procedimiento que pueda tener efectos sobre la queja o puede haber una omisión que perjudique

al quejoso "gravemente" con efectos inmediatos.

Estos dos no necesariamente se relacionan. Puede ser que la omisión incida en el resultado final sin causarle daño "grave" al quejoso, (¿a juicio de quién?), o puede ser que cause un daño grave al quejoso sin incidir en el resultado. Entonces será intrascendente. O puede ser también que incurran todos los elementos.

- OMISION - DAÑO GRAVE AL QUEJOSO - INCIDENCIA EN EL RESULTADO.

#### REQUISITOS DE PROCEDENCIA (149 R.I.)

+ Seis meses después de haber presentado la Queja ante el organismo local.

+ Que se interponga ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

+ Que lo suscriban los quejosos o agraviados en el procedimiento de primera instancia.

+ Que la Comisión Estatal en ese asunto no haya dictado Recomendación.

- TRAMITACION

+ Presentación de la Queja por escrito (150 R.I.)  
+ Calificación (153). Esta la autorizará el Visitador General y podrá ser:

- De admisión.

- De deshechamiento: por ser notoriamente improcedente.

- De pendiente: Cuando se requiera más información por parte del recurrente.

**- INFORMES (154):**

En un plazo de 10 días hábiles, la Comisión Estatal deberá rendir un informe y enviar las constancias correspondientes y los fundamentos a su conducta.

**-RESOLUCIONES:**

La Comisión Nacional de Derechos Humanos puede emitir tres resoluciones en virtud de este recurso:

- Recomendación a la Comisión Estatal.

- Documento de No Responsabilidad.

- Acuerdo de atracción de la queja (art. 157 R.I.)

**- RECURSO DE IMPUGNACION (61-66 LEY)**



Los pasos que se siguen en la inconformidad como impugnación son cuatro:

**- Presentación y recepción.**

- Envío con informe sobre la recomendación y documenteos justificativos de la Comisión Local a la Nacional.

- Informe del Organismo o autoridad recurrida a la Comisión Nacional, quien sólo si lo considera necesario se abrirá a pruebas.

- Resolución de la Comisión Nacional modificando o confirmando la Recomendación de la Local y/o declarando suficiente el cumplimiento de la autoridad local, en cuyo caso podrá dirigirle una nueva Recomendación.

**Este recurso ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos procede en tres supuestos:**

+ Contra resoluciones definitivas (conclusión de expediente) de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.

+ Por el contenido de las Recomendaciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

+ Por deficiente o insatisfactorio cumplimiento de una Recomendación de una Comisión Estatal.

- Requisitos de admisión (159 R.I.)

+ Que el recurso de interponga ante la Comisión Estatal. Esta, dentro de los siguientes 15 días lo enviará a la Comisión Nacional. (No se establece si son hábiles o naturales).

+ Que lo suscriban los quejosos o agraviados en el procedimiento instaurado ante la Comisión Estatal.

+ Que se promueva dentro de los 30 días naturales siguientes a la notificación del acuerdo de conclusión, o de que el quejoso hubiese tenido noticias sobre la información definitiva de la autoridad acerca del cumplimiento de la Recomendación.

+ Que se presente por escrito. (160 R.I.)

- Contenido (art. 160 R.I.)

El mencionado recurso deberá contener los agravios que se generan al quejoso, el fundamento de los mismos y las pruebas documentales con que se cuente.

Aquí encontramos un apequeña restricción, ya que como prueba en casos como éstos, se pueden ofrecer no solamente

documentales.

- Tramitación.

+Admisión:

La Comisión Local deberá verificar que el recurso esté interpuesto en forma y firmado (162 R.I.). Si a su juicio no contiene los elementos suficientes, no corre el plazo previsto en el art. 63 de la Ley (15 días) y se detiene. Esto es muy peligroso, ya que la Comisión Estatal puede bloquear al quejoso y considerando que esta queja - que es contra ella- no contiene lo necesario, la para. Yo considero aquí que este recurso se debe interponer ante la Comisión Nacional y sólo en casos extremos ante la Comisión Estatal, o podría ser otra solución que la Comisión local únicamente tramitara y requiriera si falta algo, pero que no detuviera.

Aunque el Art. 162 previene que en cuestiones de fondo, la Comisión Estatal no podrá rechazar ni analizar el recurso, no se establece qué pasa si esto sucede.

- Informes (art. 65 Ley)

Una vez admitido el recurso, se corre traslado a la autoridad, para que en un plazo de 10 días naturales, rinda un informe con las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. Si no es presentado a tiempo, se presumirán como

ciertos los hechos. La Ley dice al final de esto "salvo prueba en contrario". Entonces, ¿para qué la amenaza anterior?

- Pruebas (art. 65 Ley)

Solo cuando se considere preciso un período probatorio (a juicio de quién?), se recibirán las pruebas ofrecidas. Si la autoridad acredita el cumplimiento de la Recomendación, se le hará del conocimiento al Quejoso, para que en 15 días contados a partir del acuse de recibo, manifieste lo que a su derecho convenga (art. 164 R.I.)

De acuerdo con todo lo anterior, la Comisión Nacional valorará y examinará la legalidad de la Recomendación de la Comisión Estatal o de la conducta de la autoridad sobre el cumplimiento de la que se le hubiese formulado (65 Ley).

Una vez agotada la tramitación, en un plazo no mayor de 60 días hábiles, la Comisión Nacional deberá resolver:

- Confirmación de la resolución definitiva de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

- Recomendación que modifique la Recomendación del organismo local.

- Declaración de suficiencia en el cumplimiento de la Recomendación al organismo local.

- Recomendación por insuficiencia en el cumplimiento de la recomendación del organismo local.

#### **RECURSOS CONTRA LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.**

Desde el punto de vista jurídico, y al establecerlo así la Ley, esta institución que lucha contra la impunidad, no admite recursos contra sus resoluciones, ni es posible la precedencia de ellos.

- Recurso en contra de recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas: No proceden, en términos del Art. 47 R.I.

- Recursos en contra de resoluciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre inconformidades por acciones u omisiones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos: No se admiten, en términos del Art. 55 R.I.

**C A P I T U L O   I V**

**M A R C O   S O C I O L O G I C O**

## CONCEPTO Y NATURALEZA DE SOCIEDAD

En este último capítulo se tratará del aspecto social de la Recomendación siendo este el más aceptado para analizarlo, pero para llegar a él tenemos que analizar otros conceptos, para entender el contexto en que se desenvuelve.

### SOCIEDAD.-

En sentido amplio: la sociedad está conformada por la humanidad en términos generales, por seres humanos que integran el planeta, esto es que la sociedad, es el resultado de la integración por grupos, siendo desde las épocas primitivas, los grupos organizadores y emigrantes, es decir, que la formación de ésta fue por la integración paulatina por aglomeraciones de personas que se encuentran en un determinado territorio y que lógicamente tendrá que existir la convivencia diaria siendo el resultado final, que tendrá que existir una organización para llevar a cabo una vida cotidiana.

### DEFINICION ETIMOLOGICA.-

Del latín "Societas-Atis vocablo" que proviene del latín "socius" = "compañero, semejante, camarada"<sup>63</sup>.

La sociedad como Agrupación Colectiva, la define

---

<sup>63</sup>AMAYA Serrano Mariano, Sociología General. Ed. Mc. Graw Hill. 1980 a 1990.

Agramonte como "Sociedad expresamente organizada de hombres, mujeres y niños, capaces de producir el proceso de perturbación de la especie y de mantener un determinado nivel cultural, realizándose en ella las más importantes actividades de la vida familiar, económica, jurídica, política y cultural"<sup>64</sup>.

El sociólogo Earle E. Eubank concreta el concepto de Sociedad en "La sociedad se compone de un vasto conjunto de seres humanos, cada uno de los cuales posee un organismo psico-físico biológicamente autosuficiente pero dotado de muchos propósitos imposibles de satisfacer fuera de la vida colectiva"<sup>65</sup>.

Una vez establecida la Asociación entre semejantes, la vida de cada individuo dentro del grupo se convierte en una sucesión continua de actividades en compañía de los demás individuos destinados a la consecución de sus propósitos, cuyo momento o desarrollo es decisivo, por medio del cual se crearan relaciones entre ellos y el mismo grupo ya unificado, mismos que se convierten en un factor importante para la evolución que pueda en un determinado momento existir, y para moldear a los integrantes controlando en un determinado momento sus acciones y reacciones que en dicho grupo pudieran resultar, resultando como consecuencia de toda esta organización y control el nacimiento de una nueva cultura.

La forma más primitiva de la sociedad la encontramos

---

<sup>64</sup>AGRAMONTE D. Roberto, "Principios de sociología". Ed. Porrúa, S.A., México 1965. p.25 26.

<sup>65</sup>Ibiden.



en la horda, en donde la relación social es débil como consecuencia las reacciones de parentesco no son reconocidas, y tampoco contaban con un lugar definitivo para residir, por lo tanto no eran estrechas las relaciones que se pudieran producir en un determinado momento, siendo esto una relación rudimentaria, y con una organización que carecía de autoridad.

En el Clan ya existe un parentesco siendo principalmente por vía materna (matriarcado) y más tarde se extiende el patriarcado, de lo cual se desprende que se va iniciando una relación más estrecha, ya que mediante los clanes se conocen entre si las personas que lo conforman surgiendo de esta forma la familia primitiva, la cual se constituye por el padre, la madre y los hijos.

Dentro de la llamada tribu, la cual es formada por los diferentes clanes, bajo el mando de una autoridad o consejo, el cual se formaba solamente de los jefes de cada clan, provocando así, que los pueblos se vuelvan sedentarios, surgiendo así de esta forma los pueblos permanentes, creando entre ellos, una base primordial que fue la de la economía agrícola, en la que aparecen ya las primeras industrias, comercios, las pequeñas ciudades, pasando por rancherías, haciendas, villas, hasta llegar a la ciudad.

La colonización provoca el mestizaje, así como nuevos vínculos culturales, desde el lenguaje, las nuevas costumbres que tuvieron que adoptar, la religión, siendo que todo esto

conformado, forma una unidad, misma que se convertirá en una nación.

La organización de la Sociedad, se considera como un fenómeno social, esto es que todos los individuos que la conforman se agrupan para tener como finalidad la organización en diferentes actividades como puede ser el económico jurídico, científico, etc...

La palabra Sociedad, tiene dos significaciones:

- 1.- Como un conjunto de individuos socializados, esto es como material humano ya socialmente conformado, que integra la realidad histórica.
  
- 2.- Como la suma de formas sociales en virtud de las cuales surge de los individuos.

La definición que da el Sociólogo Albion Small, la sociedad es estudiada por la sociología, y ésta a su vez es "El estudio del hombre, en cuanto a su conducta la cual afecta a su asociación con los demás hombres o es afectada por ésta"<sup>66</sup>.

Para el Profesor Roberto D. Agramonte, la sociedad tiene los siguientes objetivos:

"Recoger un conjunto de datos, hechos o fenómenos de

---

<sup>66</sup> AZUNRA Pérez Leandro, "Sociología". Ed. Porrúa, S.A.México, 1982, p.34.

la vida colectiva, a fin de llevar a cabo una explicación teórica consistente acerca de los mismos, tanto en sus orígenes como en cuanto a su evolución, encaminada a obtener una visión unitaria, tanto de la humanidad o gran sociedad en su progreso cuanto de sus pequeñas sociedades; precisando en cada caso el papel de los determinantes geográficos, culturales, económicos, biológicos, etnológicos y psicológicos, y la correlación entre todos estos para llegar al estudio de los procesos en esencia, los cuales constituyen la Sociedad y sus problemas; y tratar de mejorarlas aplicando criterios técnicos, científicos y humanos"<sup>67</sup>.

La sociedad es la convivencia humana, pero ésta deberá ser organizada, para que el total de humanos por los cuales esté formada den como fin, interacciones, correlaciones, unidos por formas comunes de vida, los cuales se lleven a cabo en forma organizada y agrupada<sup>68</sup>.

En conclusión: para que exista la sociedad, ésta deberá estar formada por un conjunto de individuos, los cuales tendrán que vincular sus esfuerzos para lograr un objetivo, por ello se tendrán que formar relaciones entre los integrantes, mismas que servirán como base fundamental para que se puedan controlar acciones, como resultado de la convivencia que se dé en un determinado grupo y que éstas a la vez sirvan para crear una cultura, la cual poco a poco será posible ir mejorando para la vivencia de la misma comunidad.

---

<sup>67</sup> AGRAMANTE, Ob. cit. p. 18.

<sup>68</sup> GUNZ Sandoval Fernando, "Sociología", Ed. Litográfica Jaman, México 1984, p. 92 y 96.

Pero no se puede hablar de Derechos Humanos en el vacío, sin relacionar esta escena con una sociedad y con toda una relación con la ley, con la legalidad que define a la sociedad. La discusión sobre los Derechos Humanos debe plantearse en un contexto que invade nuestra vida cotidiana en general a la relación que tenemos con la ley. La cuestión de los Derechos Humanos tiene que ver con la conciencia ciudadana, con nuestra conducta responsable de protestar contra cualquier hecho o circunstancia que atenta contra nuestros derechos fundamentales.

## I.- CAUSAS MORALES

Ahora en este punto, tomaremos las causas morales que justifican la implantación de la institución, son quizá las más importantes, y el origen de la misma, lo que se trata de explicar bajo el rubro, creo que fue bien resumido, en la exposición de motivos del proyecto de ley para el establecimiento de una Procuraduría de los pobres en San Luis Potosí, por Ponciano Arriaga quien expresó:

"Hay en medio de nuestra sociedad una clase desvalida, menesterosa, pobre y abandonada a sí misma. Esta clase está en las entrañas de nuestra sociedad, es la clase más numerosa, es nuestro pueblo, es nuestra sociedad misma; se compone de todos aquellos infelices que no habiendo tenido suerte de heredar un patrimonio, ni la fortuna de adquirir educación, se encuentran sumergidos en la ignorancia, en la miseria, se ven desnudos y hambrientos por todas partes vejados, oprimidos. Sobre esa clase recae por lo común, no solamente el peso y rigor de las leyes, sino también y esto es lo más terrible, la arbitrariedad e injusticia de muchas autoridades, y de muchos de los agentes públicos. ¿Qué deben esos desgraciados a la sociedad? ¿reciben de ella pan, sustento para las familias, educación para sus hijos y un porvenir halagueño para sus nietos?. Y sin embargo, un hombre infeliz de entre ese pueblo comete un delito, por que quizá es necesario que lo cometa, y entonces desde el soldado o el esbirro que le pretende y lo maltrata, el alcalde que le encierra y oprime, el curial que lo estafa y lo sacrifica, el

juéz que le desolle y le tiraniza, hasta el presidio y el patíbulo, existe una espantosa y horrible cadena de sufrimientos, que no le duelen, que no compadecen y lastiman, sino al que los apura. ¿En que consiste que nuestras cárceles, nuestras penas, y ni nuestras injusticias alcanzan sino a cierta clase de personas? ¿Es acaso porque las que no son pobres se hallan destituidas de pasiones? ¿Es por ventura porque sus pasiones están modificadas y dirigidas por la educación? Y entonces ¿Porque no poner la educación al alcance de los pobres? Mi pulso tiembla de escribir que todo esto no puede menos que tener su origen en una profunda enfermedad social, en un cáncer mortífero que carcome el corazón de nuestra sociedad. Quiero pensar en que algún día será posible que ese mal se remedie y bajo el evidente supuesto de que ese mal existe, limitarme a preguntar: ¿Quién tiene a su cargo el remedio? ¿A quién incumbe la protección, el amparo, la defensa de esa clase infeliz a que me refiero? Se piensa en la hacienda del Estado, en su milicia nacional, en todos los ramos de la administración pública: ¡loables por cierto, y muy provechosos pensamientos!. Pero ¿quién indaga sus necesidades y procura remediarlas?, ¿cómo se corrigen y enmiendan las vejaciones y ultrajes que se le infieren?. Va la ley, va el gobierno a la humilde choza del miserable, se para en sus puertas el agente de policía, para informarse de las necesidades, de las miserias, de las injusticias, cuyas consecuencias se están experimentando en aquel oscuro y estrecho recinto?...Cuando vemos por las calles una mujer cubierta de andrajos con el semblante pálido y extenuado por las enfermedades, rodeada de sus hijos raquíticos, hambrientos y desnudos: ¿Nos ocurre preguntar

a cargo de quién está la salud de aquella madre de familia, quién la asiste y consuela en sus dolencias, quién educa aquellos hijos?, y si llegáramos a indicar que el padre de ellos se halla encerrado en una cárcel, que hace mucho está pendiente el proceso, que se encuentra sumido en horrible miseria, que no tiene con que abrigarse del frío, y que el Juez, el Alcalde, el Celador de policía y hasta el alguacil, le maltrantan, le persiguen, le estafan y le oprimen: ¿Quién defiende a aquel desgraciado nuestro semejante? ¿Quién se encarga de reparar el agravio, de consolarle siquiera en medio de su espantoso infortunio?

En la recluta para las milicias, en la exacción de contribuciones, en la aprehensión de reos, en el cateo de sus casas, en el cobro de costas, en la sustancia y modo de los jueces, en el tiempo y formas de los procedimientos, en el tratamiento que se acostumbra en las cárceles, en los trabajos públicos y en otros muchísimos sucesos que pasan a nuestra vista, que son diarios y frecuentes, ¿no es verdad que se cometen a cada momento excesos, abusos, tropelías e injusticias y se cometen solamente contra los pobres, porque los ricos al menor agravio recibido levantan el grito hasta los cielos, y piden y consiguen reparación, como si una de las tazas de la balanza de la justicia fuese de oro fuerte y pesado, y la otra de barro débil y quebradizo?<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Antología de Clásicos Mexicanos, de los Derechos Humanos, 1991/2, Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, D.F.

Al releer éstas palabras, parecen tomar actualidad, porque siempre he creído, que la mayor empresa en lo que se refiere a la defensa de los Derechos Humanos, se encuentran en lo referente a las clases desvalidas de nuestra sociedad, es en ellos obreros, campesinos donde se agudiza más los problemas de arbitrariedad, prepotencia y desvíos de poder, por ello es necesario hacer realidad una efectiva y cotidiana vigencia del Estado de Derecho, donde se garantice a nuestro pueblo el acceso oportuno y eficaz a la justicia.

En el caso particular de México, los procesos reformadores de Constitución y Leyes orientados hacia una mejor tutela para el ciudadano, en tanto sujeto interesado en los beneficios de la justicia, se ha visto acelerado en la etapa más reciente de nuestro desarrollo institucional.

Es evidente que la problemática apuntada hizo mella en México, a partir de 1982 con motivo de la severa crisis económica que ocasionó una erupción<sup>70</sup>.

A partir de esta etapa, el problema de inseguridad que afecta hoy día a gran parte de la población, es uno de los retos a que se enfrenta la actual administración, por tanto para evitar erupciones sociales y a efecto de lograr un pleno desarrollo el cual es inseparable de la justicia, porque se llega al bienestar

---

<sup>70</sup> VALADEZ Diego. "Un proyecto para garantizar el acceso a la Justicia", En homenaje al Dr. Héctor Fix Zamudio. Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M.



social a través del bienestar legal<sup>71</sup>.

Desde éste rubro de una manera sencilla informal, ágil y económica, tanto en las ciudades como en el campo, hacer realidad los valores de la comunidad, es decir, a través de la Comisión Nacional (Ombudsman) se trata de hacer justicia al hombre pobre, de dar seguridad al pueblo de México, de mantener el Estado de Derecho, lo cual exige dar eficiencia a las reglas categóricas plasmadas en los artículos 128 y 133 Constitucionales, acorde a las cuales la observancia de la Supremacía Constitucional es ineludible.

---

<sup>71</sup> QUINTANA Aceves Francisco, "El Ombudsman, Instrumentado de Control del Principio de Legalidad y Moralizador de la Administración Pública Federal", Homenaje al Dr. Héctor Fix Zamudio. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M.

## II.- CAUSAS POLITICAS

Uno de los problemas más graves que debió de asumir la presente administración pública, iniciados con el gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari fue la irritante inseguridad en que se encontraba la ciudadanía, principalmente por parte de los cuerpos policíacos.

En acotación a lo anterior se lee en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en el rubro 6.2.1 Procuración e Impartición de Justicia, "El problema de inseguridad que afecta hoy día a gran parte de la población tiene una génesis compleja, más allá de la normatividad y la administración. La seguridad pública es necesariamente la consecución y mantenimiento de una efectiva y cotidiana vigencia del Estado de Derecho; éste implica el funcionamiento eficaz de un sistema de previsión de daños jurídicos que han de traducirse en garante de la protección permanente de los derechos subjetivos, tanto individuales como colectivos y sociales, para salvaguardar de las personas, de su libertad, de sus bienes y de su domicilio<sup>72</sup>.

Consciente el Gobierno de esta realidad, y de las repercusiones sociales que implica, sobre todo si tomamos en cuenta que éste factor se agudiza en los estratos sociales más desprotegidos, como son las clases populares, obreros, campesinos e indígenas, así como por la deficiencia de las autoridades

---

<sup>72</sup> "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994". Poder Ejecutivo Federal.

encargadas de proteger los derechos de los ciudadanos como son: el Tribunal Contencioso Administrativo, un proyecto que ha fracasado, la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, la crisis que desde mi punto de vista atraviesa la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y la ausencia de nuestro juicio de Amparo, originó la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a efecto de proteger los Derechos Constitucionales del ciudadano, de una manera sencilla, ágil y económica y de ésta forma incorporar a las clases mayoritarias a los beneficios de la justicia.

Corroborar mi punto de vista las palabras pronunciadas por el C. Presidente de la República en la ceremonia de entrega del primer Informe Semestral, de la Comisión Nacional: "Los mexicanos nos hemos propuesto cristalizar aspiraciones muy profundas de bienestar y de participación para todos, y de presencia nacional en el mundo, porque es nuestro beneficio y de acuerdo a los valores que nos definen. Este ha sido nuestro compromiso con los campesinos, comunidades indígenas, colonias populares, jóvenes, mujeres o niños"<sup>73</sup>.

Así mismo es oportuno citar un párrafo relacionado con este tema, de la disertación del Dr. Jorge Carpizo Mc. Gregor, en dicho evento: "La Comisión Nacional de Derechos Humanos, es uno de los puentes para transitar hacia una relación más responsable y respetuosa, más estrecha, más de acuerdo a los valores que profesamos. El esfuerzo que realicemos para avanzar

---

<sup>73</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos, Gaceta 90/5, 15 de diciembre de 1990.

en ello, es de vital importancia para la paz y el bienestar de todas las familias de mexicanos"<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup>ibidem.

## COMPATIBILIDAD DE LA INSTITUCION CON NUESTRO SISTEMA JUDICIAL Y POLITICO

Lo que se intenta en este inciso es examinar, si la Comisión Nacional no se contrapone a nuestro orden Judicial y Político, como hemos visto en este modesto trabajo, los países nórdicos han creado una institución valiosa, que ha demostrado su efectividad en todos los países donde se ha implantado ello aunado a la situación de nuestro sistema judicial y político es por demás claro que si se encuentra plenamente justificada, su implantación en México.

Debido a la separación de poderes y a la lucha tradicional que se plantea entre el Ejecutivo y los otros dos restantes, conviene examinar de quien es conveniente que dependa orgánicamente la institución, ya que podría verse como un agente parcial de cualesquiera de los tres, la respuesta creo encamina a la creación del Ombudsman Executive, dado a nuestro sistemas Presidencialista, no como un super poder, sino como un medio de defensa de los ciudadanos, contra la mala administración, pero con bases firmes para que su actuación no esté siempre titubeante y las decisiones políticas del partido dominante, porque se acabaría con su máxima característica que es su independencia funcional, su autonomía apolítica.

En cuanto a resolver sobre su implantación a nivel local o federal, opto por la segunda opción, ya que esto originaría la creación de una institución más vigorosa.

Una de las grandes virtudes de la idea de la Comisión Nacional es que su sencillez le confiere tremendo atractivo popular. Es probable que el entusiasmo de la ciudadanía que engendra su discusión se traduzca en un apoyo a otras reformas deseables en áreas de mayor técnica legal.

Donal C. Rowat, escribe bajo la influencia de esas recientes adopciones y proposiciones, no hay duda de que muchos otros países en desarrollo adoptaron la idea. Sin embargo la aplicación del sistema en los países en desarrollo enfrentarán problemas especiales. Varios comentaristas incluyéndolo a él, han sostenido que "la institución funcionará bien únicamente en un país razonablemente bien administrado; no puede funcionar en una situación en que el servicio civil padezca compadrazgo o corrupción"<sup>75</sup>.

Desafortunadamente en muchos países en desarrollo, el servicio civil padece efectivamente del compadrazgo y la corrupción y México no es la excepción, sin embargo esto me parece saludable, dando al Ombudsman (Comisión Nacional) una legislación vigorosa, su contemplación a nivel constitucional y la adecuada selección de su titular que cumpla con los requisitos de probidad, calidad y su posición apolítica, ya que esto permitirá alejarlo de un ejecutivo fuerte y de uno o más partidos, es decir, asegurar su plena independencia.

---

<sup>75</sup> ROWAT, C. Donald. "El Ombudeman. "el defensor del ciudadano". Traducción Daniel Escalante. Fondo de Cultura Económico. México. 1986.

Por otra parte pienso que la adopción de ésta institución en los países en vías de desarrollo representa una necesidad más grande. La presión de un rápido desarrollo implica como más probable que los derechos individuales y los puntos finos del procedimiento legal justos sean violados en aras de la rapidez, eficiencia y el interés público más general. Los burócratas asumen en estos países una actitud de superioridad más que de servicio que a menudo lleva a la arbitrariedad que se agudiza más en las clases desprotegidas que en este tipo de países son la mayoría, por tanto, aún cuando un Ombudsman funcionase con la mitad de la eficacia de una democracia avanzada, su adopción estaría más que justificada.

Así podemos considerar que una Institución como el Ombudsman, como una nueva adicción a cualquier gobierno democrático, que aumenta la confianza y el prestigio del poder público, que lo obliga a modernizarse, a reestructurarse en pro de una justicia social, de una justicia a los que menos tienen.

## **EFFECTO SOCIAL DE LA RECOMENDACIÓN DE LA C.N.D.H.**

En éste último capítulo se analizará el aspecto de mayor importancia y trascendencia de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, consistente en la repercusión social que tienen tales resoluciones que aunque no tienen el carácter de obligatorias si tienen una gran fuerza de índole social toda vez que cuando alguna autoridad no informe dentro del término de 15 días laborales sobre la aceptación de la recomendación o en el caso no envía las pruebas correspondientes al cumplimiento de la misma dentro de los 30 días naturales siguientes a la notificación, dará lugar a que se interprete que no fué aceptada y la Comisión Nacional de Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública ésta circunstancia.

Lo anterior origina el repudio de la sociedad hacia la autoridad que no cumple con la recomendación y por lo tanto resta credibilidad al gobierno en el respeto a los derechos humanos de las personas.

Aunado a lo anterior también las autoridades especialmente las policíacas se cuidan de no violar de Derechos Humanos en virtud de que saben que si no lo hacen, corren el riesgo de que la Comisión intervenga y eso puede significar además de perder el puesto público que tienen, el ser consignados por algún delito siendo los más frecuentes el de Abuso de Autoridad, Contra la Administración de Justicia, Ejercicio



## Indebido del Servicio Público y Tortura.

En este orden de ideas en la actualidad al cumplirse 4 años de la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se han emitido 796 recomendaciones que tienen actualmente el siguiente estatus: 376 se encuentran totalmente cumplidas; 404 están parcialmente cumplidas; 3 aceptadas sin pruebas de cumplimiento; 2 aceptadas con un cumplimiento insatisfactorio; 2 aceptadas en tiempo para presentar pruebas, 22 en tiempo para ser contestadas y 16 no aceptadas<sup>76</sup>.

Del total de 404 recomendaciones parcialmente cumplidas, 101 lo están porque las respectivas órdenes de aprehensión no han sido ejecutadas y, en algunos casos no han sido libradas por los jueces. La Comisión Nacional tiene conocimiento de que a partir de sus recomendaciones, 426 órdenes de aprehensión, correspondientes a los Fueros Federal y Local, no han sido cumplidas o libradas.

145 Recomendaciones parcialmente cumplidas se refieren a asuntos penitenciarios, muchos de ellos para su cumplimiento total, requieren de la canalización de recursos financieros para la construcción, ampliación o acondicionamiento de espacios de reclusión, lo que desde luego toma tiempo. Sin embargo, en 34 casos lo que se observa, no es tanto falta de recursos económicos, sino de valor y voluntad para acabar con prácticas como la corrupción, el tráfico de enervantes y la persistencia

---

<sup>76</sup> Informe Anual Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Gaceta 47) México, D.F. 1994.

de grupos de autogobierno en el interior de los penales.

6 Recomendaciones parcialmente cumplidas se refieren a problemas ecológicos y, por su propia complejidad, requieren de un mayor tiempo para su total satisfacción.

50 Recomendaciones parcialmente cumplidas fueron expedidas recientemente y resulta lógico que por el tiempo transcurrido todavía no se encuentren satisfechos enteramente.

Sin embargo, existen 103 recomendaciones parcialmente cumplidas que, de acuerdo con la fecha de su expedición y las constancias que obran en los expedientes respectivos, se deben considerar como de cumplimiento negligente. Estas 103 recomendaciones fueron giradas a las siguientes autoridades en el número de ocasiones que se mencionan: Gobierno del Estado de Oaxaca, 15; Gobierno del Estado de Michoacán, 13; Guerrero, 9; Veracruz, 9; México, 8; Chihuahua, 6; Morelos, 5; Puebla, 5; San Luis Potosí, 4; Baja California, 3; al igual que Chiapas, Guanajuato, Sonora y Tamaulipas; 2 respecto a los Gobiernos de Colima, Durango, Tabasco, y Yucatán, y 1 recomendación, en los casos de los gobiernos de Aguascalientes, Jalisco, Nayarit, Nuevo León y Tlaxcala, así como de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Los destinatarios de las recomendaciones no aceptadas y de aquellas calificadas como de incumplimiento negligente, debieran estar concientes de que en cada una de ellas se ha denunciado una injusticia, una arbitrariedad, un hecho de

impunidad, que en su mano está resolver y resarcir. Sólo procediendo de ésta forma podría entenderse la protesta que un día hicieron de guardar y hacer guardar la Constitución y la ley; sólo de ésta forma su conciencia no se los reprochará el resto de sus días. Quien pudiendo resolver una injusticia no lo hace, se convierte en cómplice de quien la cometió.

En la lucha contra la impunidad se han seguido obteniendo resultados importantes durante el período sobre el que se informa, a consecuencia de las recomendaciones y el trabajo de amigable composición, se sancionó a 539 servidores públicos, siendo 330 de la Federación y 209 de Entidades Federativas. Las medidas impuestas fueron las siguientes: Contra 119 se ejercitó Acción Penal; en el caso de 190 se inició averiguación previa; 54 fueron destituidas; 35 inhabilitadas; 83 suspendidos; 56 amonestados o apercibidos, un arrestado y un multado. En 4 años de trabajo el número total de servidores públicos sujetos a medidas disciplinarias, solo a consecuencia del trabajo de la C.N.D.H., asciende a 1484. Los Datos anteriores son alentadores y nos obligan a redoblar esfuerzos, la impudidad no acepta excepción alguna<sup>77</sup>.

Al respecto, la sociedad no debe dejarse confundir; como todos los mexicanos, la Comisión Nacional desea que se conozca la verdad íntegra y los responsables sean castigados con todo el peso de la ley. Esta demanda no está reñida con el ejercicio de los Derechos Humanos, antes bien, la impunidad es

---

<sup>77</sup> Informe Anual 1994, Junio.94. Gaceta Comisión Nacional de los Derechos Humanos (47).

una forma flagrante de transgredir las garantías fundamentales.

La misión de la Comisión Nacional de Derechos Humanos no es la de encubrir delincuentes ni la de solapar arbitrariedades; es la de hacer que en todo momento, hasta en los más difíciles y dolorosos, se respete lo que la Comisión establece y se garanticen efectivamente los derechos de los gobernados.

Debiera tenerse siempre presente que entre una seguridad pública eficiente y un cabal respeto a los Derechos Humanos no existe divorcio alguno, al delincuente debe perseguírsele con fuerza y determinación para ponerlo delante de su juez y que, en un debido proceso legal reciba la sanción, que el orden jurídico establece. Pero esa fuerza puede darse dentro de los márgenes y con la extensión que la propia ley autoriza, transponer sus límites supondrán crear círculos perversos en donde los delincuentes son perseguidos por otros delincuentes, para seguir así delinquiendo. No es éste el camino que asegura la tranquilidad, la seguridad y la paz pública.

## C O N C L U S I O N E S

1.- La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha significado un gran avance en nuestro país, en virtud que combate las arbitrariedades que cometían ciertas autoridades.

2.- Para la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos debe existir una presunta violación de los Derechos fundamentales por una autoridad y nunca por un particular.

3.- El procedimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos presenta cinco aspectos fundamentales que son: el de inmediatez, sencillez, brevedad, concentración y rapidez; y por último el de gratuidad.

4.- Las Recomendaciones que emite la Comisión Nacional de Derechos Humanos no son vinculatorias para las autoridades contra las que se dicta; sin embargo en el aspecto social son de gran trascendencia en virtud que si la autoridad no cumple con dicha recomendación la misma se hace pública. Existiendo un repudio de la sociedad contra dicha autoridad.

5.- La Recomendación no tiene un carácter obligatorio, solamente cuenta con fuerza moral.

6.- Siendo la recomendación de gran trascendencia para la

sociedad, contra la resolución de la misma no existe recurso por parte de la autoridad responsable.

7.- Después de emitida la Recomendación la actividad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos no concluye, en virtud de que le da el debido seguimiento hasta su culminación.

8.- Una de las resoluciones que emite la Comisión Nacional de Derechos Humanos es la Amigable Composición, dándose esta cuando la institución señalada como responsable reconoce la violación a los Derechos Humanos y sin la necesidad de que se emita la Recomendación llega a un acuerdo de sancionar al servidor público infractor.

9.- El informe especial que rinde la Comisión Nacional de Derechos Humanos es una medida que no es coercitiva, sin embargo si tiene un impacto político y social muy importante, toda vez que mediante él se hacen públicas las Recomendaciones y por lo tanto la sociedad puede presionar para el debido cumplimiento de las mismas.

10.- La creación de organismos de protección de Derechos Humanos en cada una de las entidades federativas del país, constituye un voto en favor del federalismo en nuestro país.

11.- Al ser la Comisión Nacional de Derechos Humanos la institución más importante de la protección de los Derechos Humanos, tiene la facultad de atracción en cualquier queja que por su importancia trascienda del interés de la entidad

federativa al interés nacional.

12.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos no sustituye al juicio de amparo, ya que este procede contra leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales, por lo tanto es de carácter jurisdiccional y obliga a restituir al particular la garantía violada, por su parte la Comisión conoce en general las violaciones a estos Derechos Humanos y realiza una Recomendación, cuya fuerza radica en la publicidad de la misma.

13.- En mi opinión la Comisión Nacional de Derechos Humanos no fue creada, como erróneamente muchos lo afirman, para transgredir, lesionar o violentar a las demás Instituciones, sino para coadyuvar a la conservación de un Estado de Derecho, de Justicia y Equidad.

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

**AGUILAR CUEVAS**, Magdalena, "El Defensor del Ciudadano", Editado por la Facultad de Derecho y por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Editorial HERMES Impresores, 1991.

**AGRAMONTE D.**, Roberto, "Principios de Sociología", Edit. Porrúa, México 1965.

**ANAYA SERRANO**, Mariano, "Sociología General", Edit. México GRAW HILL, 1980.

**ARMIENTA CALDERON**, Gonzalo M., "El Ombudsman y La Protección de los Derechos Humanos", Editorial Porrúa, México 1992.

**ARRIAGA**, Ponciano, "Proyecto para el Establecimiento de una Procuraduría de los Pobres en San Luis Potosí", Visible en la Antología de Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos, 1991/92, C.N.D.H.

**AZUARA PEREZ**, Leandro, "Sociología", Editorial Porrúa, 9a. Edición, México, D.F. 1987.

**CARPIZO MCGREGOR**, Jorge, "Derechos Humanos y Ombudsman", CNDH y UNAM, septiembre 1993.

**CARRILLO FLORES**, Antonio, "La Constitución, La Suprema Corte y Los Derechos Humanos", Edit. Porrúa, México 1981.

**CONSTITUCION SUECIA**, Información sobre Suecia, Suenka Institutet, Suecia 1983.

**FIX ZAMUDIO**, Héctor, "La Protección Procesal de los Derechos Humanos ante las Jurisdicciones Nacionales", Madrid, UNAM 1982.

**FIX ZAMUDIO**, Héctor, "Protección Jurídica de los Derechos Humanos Estudios Comparativos", CNDH, México 1991.

**FIX ZAMUDIO**, Héctor, "La Solución Escandinava", CNHD.



**FRANK, Bernard**, "State Ombudsman Legislation The United States University of Miami lam Reviere, Vol. 29, núm. 3 Spring 1975, USA.

**GIL ROBLES, A.**, "El Defensor del Pueblo e Instituciones Similares de Ambito Territorial", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 4.

**GIL ROBLES Y GIL DELGADO**, "El Control Parlamentario de la Administración (El Ombudsman)", 2a. Ed. Madrid, Instituto Nacional de la Administración Pública 1981.

**GACETA DE LA C.N.D.H.**

**GOMEZ SANDOVAL, Fernando**, "Sociología", Ed. Lilotrografía, Jaman, México 1984.

**G.P.Wilson**, "Report on English Alternative", Comparative lam Reviem, Tokio, Japón.

**LOPEZ BERNAL, Manuel**, "Política de Control Interno y el Ombudsman en la Procuraduría General de la República, La Reforma Jurídica en 1983 en la Administración de Justicia", México 1984.

**MEDINA CERVANTES, José Ramón**, "Derecho Agrario", Colección Textos Jurídicos Universitarios, México 1987.

**MIRANDA, José y otros**, "Historia de México", Edit. E.C.L.A.T.S.A., 3a. Edición, México 1987.

**NORIEGA CANTU, Alfonso**, "Los Derechos Sociales, Creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917", Facultad de Derecho y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en serie C Estudios Históricos, núm. 27, México, 1988.

**PERIODICO OFICIAL DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA**, 1986.

**¿QUE ES LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS?**, C.N.D.H., en serie folletos 91/5.

**QUINTANA ACEVES, Francisco**, "EL Ombudsman, Instumento de Control del Principio de Legalidad y Moralizador de la Administración

Pública Federal", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

**RABASA GAMBOA**, Emilio, "Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México", Análisis Jurídico de la Ley de la C.N.D.H., México, 1992.

**ROMAT**, Donald C., "El Ombudsman, el Defensor del Ciudadano", Traducción Eduardo L. Suarez, México, 1973.

**TENA RAMIREZ**, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Edit. Porrúa, México 1992.

**VALADEZ**, Diego, "Un Proyecto para Garantizar el Acceso a la Justicia", Estudio en Homenaje al Dr. Héctor Fix Zamudio en sus 30 años como investigador de las Ciencias Jurídicas, Tomo III, UNAM, 1988.

**VENEGAS ALVAREZ**, Sonia, "Origen y devenir del Ombudsman", Una Institución incommensurable, México UNAM, 1988.

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

**CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, México, 1993.

**LEY DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**, Decreto 25 junio 1992, Diario Oficial de la Federación.

**REGLAMENTO INTERNO DE LA C.N.D.H.**, Diario Oficial de la Federación, 12 de noviembre de 1992.

**LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**, Reformas, Diario Oficial de la Federación, 19 enero 1991.