



# UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLAS DE HIDALGO

## FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

TESIS

“ANÁLISIS JURIDICO COMPARATIVO DEL OMBUDSMAN  
SUECO Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS  
HUMANOS”

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA:

LIC. EZEQUIEL RODRÍGUEZ QUINTERO

DIRECTOR DE TESIS

DR. HECTOR PEREZ PINTOR

MORELIA, MICHOACÁN, ENERO DE 2010



DIVISIÓN DE ESTUDIOS  
DE POSGRADO  
DE LA  
FACULTAD DE  
DERECHO Y CIENCIAS  
SOCIALES

## AGRADECIMIENTOS

A mi Madre con eterna gratitud.

A mi Esposa e Hijos por su paciencia y comprensión.

Al Dr. Héctor Pérez Pintor por su invaluable guía.

A mis Maestros y Compañeros de Generación que los llevo en el pensamiento pero también en el corazón.

La Democracia empieza con el respeto a los derechos humanos y termina con su violación.

## INDICE

## PAGINA

Introducción.	1
Abreviaturas.	3

### CAPITULO PRIMERO. FUNDAMENTOS IUSFILOSOFICOS DE LOS DERECHOS HUMANOS.

1.1 Preliminar.	4
1.2 Iusnaturalismo.	7
1.2.1. Physis y Nomos.	8
1.2.2. Fundamentación divina.	10
1.2.3. Fundamentación natural racionalista.	11
1.2.4. Fundamentación axiológica.	12
1.3. Historicismo.	13
1.4 Iuspositivismo.	15
1.4.1. Costumbre Jurídica.	16
1.4.2. Heteronomía.	17
1.4.3. Observancia, aplicación y cumplimiento del derecho.	21
1.5 Exégesis.	22

### CAPÍTULO SEGUNDO. ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE DERECHOS HUMANOS.

2.1. Preliminar.	26
2.2. Vertientes de conceptualización.	27
2.2.1. Aceptación naturalista.	31
2.2.1.1. Universales.	32
2.2.1.2. Absolutos.	32
2.2.1.3. Inalienables.	33
2.2.1.4. Supratemporales.	33
2.2.1.5. Supraterritoriales.	33
2.2.1.6. Inherentes.	33
2.2.2 Aceptación positiva.	34
2.2.2.1. Específicos.	34
2.2.2.2. Delimitados.	35

2.2.2.3. Transmisibles.	36
2.2.2.4. Temporales.	38
2.2.2.5. Espaciales.	39
2.2.2.6. Heterónomos.	39
2.2.3. Aceptación Política.	40
2.2.3.1. Inmutuos.	41
2.3. Crítica a las acepciones sinónimas de derechos humanos.	42
2.3.1. Derechos Naturales.	42
2.3.2. Derechos Humanos.	42
2.3.3. Derechos Individuales.	43
2.3.4. Derechos Públicos Subjetivos.	43
2.3.5. Garantías Individuales.	45
2.4. Definición propuesta.	46
2.4.1. Elementos Conceptuales.	48
2.4.2. Prerrogativas.	48
2.4.3. Fundamentales.	49
2.4.4. Inherentes a la naturaleza humana.	49
2.4.5. Necesarios para una vida digna.	50
2.4.6. Reconocimiento estadual.	50
2.4.7. Derechos inmutuos.	51

### CAPITULO TERCERO. ANTECEDENTES Y EVOLUCION DEL OMBUDSMAN SUECO.

3.1. Antecedentes históricos.	52
3.2. La institución del Ombudsman.	57
3.3. El Ombudsman Parlamentario (JO).	57
3.4. Los Ombudsman nombrados por el gobierno.	59
3.4.1. La Defensoría de los consumidores.	59
3.4.2. El Ombudsman para la igualdad de oportunidades (Jämo).	62
3.4.3. El Ombudsman contra la discriminación étnica (DO).	64
3.4.4. El Ombudsman contra la discriminación debido a la inclinación sexual (Homo).	65
3.4.5. El Ombudsman de menores (BO).	67

3.4.6. El Ombudsman de los discapacitados.	69
3.4.7. El Ombudsman de prensa (PO).	71
3.4.8. Organización de la oficina del Ombudsman Parlamentario.	73

#### CAPITULO CUARTO. ANTECEDENTES Y EVOLUCION DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

4.1. Procuraduría de los Pobres de San Luis Potosí.	75
4.2. Procuraduría Federal del Consumidor.	75
4.3. Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo Leòn.	76
4.4. Procurador de Vecinos del Municipio de Colima.	77
4.5. Defensoría de los Derechos Universitarios.	77
4.6. Procuraduría de la Defensa Indígena del Estado de Oaxaca.	78
4.7. Procuraduría Social de la Montaña y Asuntos Indígenas del Estado de Guerrero.	78
4.8. Procuraduría de Proteccion Ciudadana del Estado de Aguascalientes.	79
4.9. Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Estado de Queretaro.	79
4.10. Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.	80
4.11. La Comisión Nacional de Derechos Humanos.	81
4.11.1. Presión externa para la firma del TLC.	81
4.11.2. Inaccesibilidad al juicio de amparo.	81
4.11.3. Reconocimiento oficial de las violaciones a los derechos humanos.	82
4.11.4. Multiplicidad de O.N.G.	83
4.11.5. Introducción de la C.N.D.H. al orden jurídico mexicano.	84
4.11.6. Elevación a rango constitucional de la C.N.D.H.	85
4.11.7. Reforma del artículo 102, Apartado B.	87

#### CAPITULO QUINTO. ANALISIS JURIDICO COMPARATIVO DEL OMBUDSMAN PARLAMENTARIO SUECO Y LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

5.1. El sistema de Gobierno Sueco como marco jurídico Institucional del Ombudsman parlamentario actual.	93
--	----

5.1.1 Características generales del derecho sueco.	94
5.1.2. La legislación en nuestros días.	94
5.1.3. Los legisladores.	95
5.1.4. El procedimiento legislativo.	96
5.1.5. Comisiones de encuesta.	96
5.1.6. El trabajo de legislación en los ministerios y el consejo legislativo.	97
5.1.7. La fase parlamentaria de la legislación.	98
5.1.8. Promulgación.	98
5.1.9. Uso de material legislativo.	98
5.1.10. Los tribunales y la administración pública.	99
 5.2. El sistema judicial.	 100
5.2.1. Tribunales Generales.	100
5.2.2. Tribunales de primera instancia.	100
5.2.3. Tribunales de apelación.	102
5.2.4. El tribunal supremo.	102
5.2.5. Procedimientos judiciales.	103
5.2.6. Tribunales Administrativos.	103
5.2.7. Los Fiscales.	104
5.2.8. Asistencia Jurídica.	105
5.2.9. Sanciones Penales.	106
 5.3. Administración.	 106
5.4. Instituciones Especiales de Control.	107
5.4.1. Las Defensorías =Ombudsman (JO).	107
5.4.2. Procurador General de Justicia.	109
 5.5. Forma de Gobierno.	 110
5.5.1. Monarquía Constitucional.	110
 5.6. El sistema de Gobierno Mexicano como marco Jurídico Institucional de la C.N.D.H.	 115
5.7. Fin y objetivos del Ombudsman Parlamento Sueco ( O.P.).	121
5.8. Fin y objetivos de la C.N.D.H.	122
5.9. Status legal del O.P.	124
5.10. Status legal de la C.N.D.H.	128
5.11. Estructura Organizacional del O.P.	129
5.12. Estructura Organizacional de la C.N.D.H.	130
5.13. Elecciones del O.P.	131

5.14. Elección del Presidente de la C.N.D.H. y del Consejo Consultivo.	132
5.15. Autonomía del O.P.	134
5.16. Autonomía de la C.N.D.H.	134
5.17. Competencia y facultades de la O.P.	136
5.18. Competencia y facultades de la C.N.D.H.	137
5.19. El procedimiento ante el O.P.	139
5.20. El procedimiento ante la C.N.D.H.	142
5.21. Prerrogativas Institucionales del O.P.	144
5.22. Prerrogativas Institucionales de la C.N.D.H.	145
5.23. Responsabilidad de autoridades y servidores públicos frente al O.P.	147
5.23.1. Responsabilidad de autoridades y servidores públicos frente a la C.N.D.H.	148
5.24. Resoluciones e Informes del Ombudsman Parlamentario Sueco (O.P.).	149
5.25. Resoluciones e Informes de la C.N.D.H.	151
5.26. Interpretación de las Leyes por el O.P.	153
5.27. Interpretación de las Leyes por la C.N.D.H.	153
5.28. Otras categorías de Ombudsman.	154
5.29. Otras categorías de Instituciones similares a la C.N.D.H.	155
Conclusiones Generales	156
Propuesta.	164
Fuentes de Información.	172
Anexo.	176



## INTRODUCCIÓN

La sociedad que no protege, respeta y promueve los derechos humanos tiene el efecto de negarlos.

El tema que sirve de marco a la presente investigación es el relativo a “*Los Derechos Humanos*”; en este contexto emergen distantes en el tiempo y el espacio de dos grandes naciones, dos instituciones jurídicas nacidas en diferentes momentos históricos e inscritas en diferentes sistemas jurídico–gubernamentales; me refiero al Ombudsman Parlamentario Sueco y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de los Estados Unidos Mexicanos.

Al concluir los afanes académicos que marcaron la ruta crítico-analítica que sirvió de fundamento a la presente investigación para obtener el grado de Maestro en Derecho, reconozco que esta fue concebida y realizada dentro de un diseño estrictamente documental y analítico-comparativo de ambas instituciones jurídicas, tal y como aparecen normadas en sus sistemas legales.

No pretendo en este estudio comparado de los dos sistemas jurídicos un exhaustivo escrutinio académico de las dos formas de gobierno, solo me he propuesto a la luz de estas últimas, analizar y comparar dos instituciones jurídicas que tienen rasgos comunes y diferencias interesantes, que con frecuencia se consideran idénticas sin serlo. Como corolario del análisis comparativo expongo una serie de conclusiones y propuestas inferidas del ejercicio investigativo que me llevaron a la afirmación de que no hay identificación plena entre el Ombudsman Parlamentario Sueco y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México.

En el primer capítulo se aborda de manera sucinta la presencia del derecho natural y de la norma social en la filosofía griega, la Teoría de los Dos Órdenes con

su aparente antagonismo como corriente descriptiva y perfeccionista del derecho en cada una de sus etapas.

En el segundo capítulo se analizan las vertientes de conceptualización de los derechos humanos, haciendo una crítica de las acepciones sinónimas que suelen presentarse en la teoría de los derechos humanos, para concluir con una definición propuesta de los mismos.

Los capítulos tercero y cuarto versan sobre los antecedentes y evolución de ambas instituciones jurídicas, por un lado, el Ombudsman Parlamentario Sueco y, por el otro, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México, enfocándolos desde la perspectiva histórico-jurídica y organizacional.

El quinto y último capítulo desarrolla con toda amplitud el objetivo esencial de la presente investigación: analizar y comparar desde el ámbito jurídico las dos instituciones ya mencionadas.

## **ABREVIATURAS**

1. C.N.D.H.- Comisión Nacional de Derechos Humanos
2. U.N.A.M.- Universidad Nacional Autónoma de México
3. D.O.- Ombudsman contra la Discriminación Étnica
4. J.O.- Defensor del Pueblo
5. J.K.- Procurador de Justicia
6. O.P.- Ombudsman Parlamentario Sueco
7. B.O.- Ombudsman de Menores
8. O.M.- Ombudsman Militar
9. P.O.- Ombudsman de Prensa
10. HomO.- Ombudsman contra la Discriminación debido a la Inclinação Sexual
11. JämO.- Ombudsman para la Igualdad de Oportunidades
12. ONU.- Organización de las Naciones Unidas

## CAPÍTULO PRIMERO

---

### FUNDAMENTOS IUSFILOSÓFICOS DE LOS DERECHOS HUMANOS

#### 1.1. PRELIMINAR

Las múltiples peculiaridades que presentan los derechos humanos, obligan a que su estudio no inicie –como ordinariamente principia el análisis de otras materias de carácter jurídico– a partir de sus antecedentes históricos o bien, por su definición y el consecuente estudio de sus elementos conceptuales. Parece ser que la mejor metodología para el estudio de lo que ahora se conoce como prerrogativas fundamentales del hombre, debe partir necesariamente del examen de los fundamentos jurídico –filosóficos que pretenden dar sustento a los derechos humanos.

No obstante este empeño por ahondar en el problema de la fundamentación de los derechos elementales del género humano, hay posturas como la de Norberto Bobbio en las que se advierte como intención implícita el ánimo de desalentar cualquier intento de analizar el núcleo ontológico de los derechos básicos del ser, aduciendo la inutilidad de establecer su fundamentación íntima por estimar que *“El problema de fondo relativo a los derechos humanos no es tanto el justificarlos, como el protegerlos”*.<sup>1</sup>

Ángel Hernández, al analizar a Bobbio, dice que el autor italiano expone tres argumentos para demostrar que la fundamentación absoluta de los derechos humanos no es una garantía para su plena realización y los enuncia de la siguiente forma:

---

<sup>1</sup> Bobbio, Norberto, *El tiempo de los derechos*, Editorial Sistema, España, 1991, p. 61.

- 1) Los Derechos Humanos no se han respetado más en la época en que los pensadores estaban de acuerdo en la creencia de haber encontrado en la naturaleza humana argumentos irresistibles para defenderlos.
- 2) A pesar de las crisis de los fundamentos, casi a la mitad del Siglo XX la mayor parte de los gobiernos del mundo han proclamado de común acuerdo una Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual significa que han encontrado buenas razones para hacerlo. Por ello, ahora no se trata de buscar “La razón de las razones”, sino las mejores para protegerlos.
- 3) La plena realización de los Derechos Humanos no depende solo de las buenas razones aducidas para demostrar su bondad absoluta ni tampoco la buena voluntad de los gobernantes, sino más bien de la transformación de ciertas condiciones históricas y sociales.<sup>2</sup>

Por su parte Mauricio Beuchot asume una postura distinta a la de Bobbio. El ha escrito *“...creemos que tiene que haber una fundamentación ontológica o metafísica de tales derechos (derechos humanos) so pena de ser completamente ilusorios, pues, a pesar de su positivación, pueden despositivarse y cancelarse y no habrá quien pueda defenderlos contra eso”*.<sup>3</sup>

A la problemática que suscita con motivo de la polémica generada entre las posturas de Bobbio y de Beuchot –la futilidad de hallar un fundamento de los derechos humanos versus la necesidad de encontrar el núcleo ontológico de los mismos– a todo ello hay que sumar una problemática más, consistente en si el

---

<sup>2</sup> Hernández, Ángel, *¿Fundamentación o Protección de los Derechos Humanos?. Las Tesis de Bobbio y Beuchot*, en “ISONOMÍA”. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho N°. 6. Abril 1997. ITAM. P. 173

<sup>3</sup> Beuchot, Mauricio, *Derechos Humanos, Iuspositivismo y Iusnaturalismo*, en “Cuaderno del Instituto de Investigaciones filosóficas”. N° 22. UNAM. México 1995. Pp. 163 y 164.

fundamento de los derechos humanos es absoluto –que es la postura de Beuchot– o si en cambio existen fundamentos múltiples de los derechos humanos según la tesis de Bobbio.

A este respecto Mauricio Beuchot sostiene:

“...resulta que la objeción más fuerte de Bobbio es que, en lugar de buscar un solo fundamento absoluto para los derechos humanos, hay que buscar varios fundamentos para ellos. Pero me da la impresión de que esos fundamentos múltiples no son sólo aspectos que van manifestando progresiva e históricamente ese fundamento total que esta detrás de ellos y que los organiza. Los fundamentos señalados por Bobbio (históricos, políticos, económicos, culturales y sociales) no son tan disímbolos ni tan dispares entre sí como para no poder decir que tienen solución de continuidad ni posibilidad de pertenecer a un mismo bloque”<sup>4</sup>.

No obstante los posicionamientos de Norberto Bobbio y Mauricio Beuchot, cabe advertir que no es inútil la búsqueda de una fundamentación de los derechos humanos, porque con independencia de que se encuentre o no, la incidencia en las diversas corrientes iusfilosóficas seguramente permitirá descubrir elementos doctrinarios que contribuirán a fortalecer la concepción que de los derechos humanos se tenga, lo cual es uno de los propósitos de este trabajo, pues una vez analizado el problema de la fundamentación jurídico–filosófica de los derechos humanos, se podrá, entonces sí, arribar al estudio de sus antecedentes históricos, así como intentar su conceptualización.

Es así, que convencido de la utilidad que representa el encontrar el núcleo ontológico de los derechos humanos o bien, sus múltiples fundamentaciones, se pretende realizar un estudio a partir del examen de dos rubros principales: el

---

<sup>4</sup> Beuchot, Mauricio, Replica a Ángel Hernández. en “ISONOMIA”, Revista de Teoría y filosofía del Derecho, ITAM, N° 6, Abril, 1997, pp. 181 y 182.

iusnaturalismo y el iuspositivismo, en un intento de proponer la Teoría de los Dos Ordenes, no solo con el propósito de establecer el fundamento más íntimo y sólido de los derechos humanos, sino además con el objeto de esbozar su evolución cronológica desde la génesis misma, hasta su consagración en los textos normativos, así como su efectiva protección jurídica.

Cabe advertir que para facilitar el planteamiento de la teoría de la Teoría de los Dos Ordenes, es preciso abordar la corriente del historicismo, pero no como una postura independiente de pensamiento que constituya un tercer orden diverso, sino solamente como el punto importante de vinculación entre el iusnaturalismo y el iuspositivismo.

## **1.2. IUSNATURALISMO**

Los derechos humanos guardan un mimetismo sorprendente en relación con el derecho natural debido a la consubstancialidad que a ambos les da sustento. De hecho, la confusión es de tal manera frecuente y grave que incluso los doctrinarios de la materia llegan a utilizarlos como sinónimos.

Es por ello que la búsqueda de un fundamento de carácter puramente filosófico (que no jurídico) de los derechos humanos debe intentarse a partir de los postulados de la Escuela Iusnaturalista, supuesto que esta corriente de pensamiento sostiene (en lo substancial) que el hombre, por el solo hecho de serlo, cuenta con ciertas prerrogativas que resultan inherentes a su persona y que se traducen en principios fundamentales para su existencia, cuyo contenido es de suyo justo, de validez absoluta y con vigencia infinita y universal.

Los principios postulados por el derecho natural en el devenir histórico prácticamente siempre han sido los mismos (vida, justicia, libertad, igualdad, entre otros); sin embargo los razonamientos que han pretendido sustentarlos no han sido constantes ni uniformes sino que a lo largo de la historia han aparecido diversas

posturas ideológicas que intentan explicar (cada una a su manera) el fundamento ontológico de tales principios y por ello resulta útil, por consecuencia, para indagar sobre la génesis de los derechos humanos.

Advirtiendo además que, en principio, al derecho natural no se le identificó, en modo absoluto, con lo que actualmente se conoce como derechos humanos, sino que paulatinamente los derechos fundamentales del hombre fueron siendo vinculados con el iusnaturalismo en la medida que se advirtió la gran identidad entre la esencia del derecho natural y los derechos elementales del ser, pues ambos (derecho natural y derechos humanos) engloban una serie de valores de singular valía para el hombre, que se traducían en premisas fundamentales para la plena realización de los seres humanos, y ello los ubica (por ese solo hecho) en un plano superlativo que aún sin llegar a poseer características propias de derecho, si se trataba de dogmas con alto valor y trascendencia que si bien no pudieran estimarse como ordenamientos normativos (hablando en puridad jurídica) sí se reputaban como prerrogativas suficientemente válidas (por su solo contenido) para armonizar la vida común de los hombres.

Así que conviene analizar cada una de las posturas filosóficas, así como los razonamientos que al amparo de ellas se esgrimen para explicar el núcleo ontológico de los derechos humanos.

### **1.2.1. *Physis y Nomos***

Edgar Bodenheimer sostiene que fueron los pensadores griegos los primeros en ocuparse del derecho natural.<sup>5</sup> Ellos al analizar la multiplicidad de disposiciones jurídicas y costumbres existentes entre los diferentes pueblos empezaron a discernir sobre la cuestión de *“si había tras de esta confusa variedad*

---

<sup>5</sup> Bodenheimer, Edgar, *Teoría del Derecho*, Ed. Fondo de Cultura Económico, 2ª ed., México, 1994. p. 130.



*algunos principios generales, guías permanentes y uniformes de justicia e injusticia, válidos en todos los tiempos y para todos los pueblos.”<sup>6</sup>*

No obstante la aseveración que hace Elías Díaz en el sentido de que *“en las culturas del Antiguo Oriente e incluso en los inicios de la filosofía griega, existía una concepción basada en la unidad indisoluble e indiferenciado entre leyes humana, leyes de la naturaleza, orden del universo y voluntad divina”<sup>7</sup>*, hay que apuntar que los griegos tuvieron una visión distinta al considerar que las normas y costumbres cuentan con un elemento de carácter permanente y validez universal al que llamaron *physis* (naturaleza) que era *“expresión de la constitución física, mental y moral común a todos los hombres”<sup>8</sup>* y distinguieron este elemento del *nomos* (convención, norma creada por el hombre) que en contraste era *“inestable y variable”<sup>9</sup>*.

Sin embargo, más allá de esa diferenciación entre *nomos* y *physis*, hecha por los griegos, es preciso resaltar lo sostenido por Hans Welzel, citado por Elías Díaz, quien establece que *“ley y naturaleza, nomos y physis constituían una unidad esencial en la primera época del pensamiento griego...”<sup>10</sup>*

Corno quiera que sea, ya identificado a las leyes de la naturaleza, a las humanas y las divinas como una y la misma cosa –teoría de Elías Díaz– o ya concibiendo la distinción entre el *nomos* y el *physis* –teoría de los griegos– lo cierto es que desde la antigüedad resulta posible establecer la existencia de los elementos que le pertenecían en común a todos los hombres por virtud a su esencia humana. Es obvio que tales elementos esbozaban ya una idea muy genérica de los derechos humanos.

---

<sup>6</sup> Idem, p. 126

<sup>7</sup> Díaz, Elías, *Sociología y Filosofía del Derecho*, Ed. Taurus, Madrid, 1995, p. 258.

<sup>8</sup> Bodenheimer, Edgar, op. cit., p. 132.

<sup>9</sup> Idem, p. 128

<sup>10</sup> DÍAZ, Elías, op. cit., p. 258.

### 1.2.2. Fundamentación divina

En una pretendida interpretación del pensamiento de Heráclito (535–475 a. c.) puede encontrarse un fundamento de las prerrogativas fundamentales del ser humano que ya no toma como base la idea del *physis* griego, es decir, de la naturaleza humana, sino que se apoya en premisas de orden divino. El pensamiento de Hipías robustece la postura de Heráclito pues distingue entre el derecho escrito y el derecho no escrito, considerando al primero “*como conjunto de reglas causales sometidas al cambio, en tanto que el segundo era dado por los dioses y observando de la misma manera en todos los países*”.<sup>11</sup>

Posteriormente se intentó ubicar el origen de las prerrogativas básicas del hombre en la doctrina de la iglesia católica medieval, que se basaba en una concepción totalmente religiosa y particularmente teológico al proclamar la existencia de un Dios como ser omnipotente cuya voluntad constituía un orden, que se identifica como ley eterna, por virtud de la cual todos los hombres están igualmente dotados por el Ser Supremo de ciertas calidades que le resultaban comunes al género humano, las cuales nadie, sino solamente Dios, podía conferir o suspender según su supremo poder divino.

Bajo esta ideología religiosa, San Agustín define a la ley eterna como “*razón o voluntad de Dios que manda observar el orden natural y prohíbe lo perturbado*”; esta concepción se entiende mejor si se atiende a Santo Tomás cuando concluye que “*es, pues, evidente que la ley natural no es más que la participación de la ley eterna en la criatura racional*”.

Por lo tanto, puede afirmarse que al iusnaturalismo desde el punto de vista teológico se le concibe como el conjunto de principios con que el ser Supremo dotó a los hombres para que éstos se conduzcan en la vida terrenal.

---

<sup>11</sup> Bodenheimer, Edgar, op. cit., p. 128.

### **1.2.3. Fundamentación natural racionalista**

El surgimiento de la Reforma Protestante luterana trajo consigo la proliferación de ideologías y la pluralidad de religiones, por lo que las concepciones teológicas que se habían forjado para justificar la existencia de prerrogativas comunes a todos los hombres ya no resultan útiles ni satisfactorias. Aparece entonces la necesidad de encontrar nuevos argumentos de orden mundano, ya no divino, más sólidos y convincentes que los sacros para fundamentar la existencia de aquellos atributos que asistían a los seres.

Esta nueva fundamentación debía satisfacer la imperiosa exigencia de condensar el pensamiento de todos los seres con independencia de creencia religiosa, pues el género humano advirtió que había hombres que aún sin creer en el mismo Ser Supremo, no obstante, poseían todas aquellas prerrogativas que se habían considerado como fundamentales para la existencia del ser.

Inicialmente ese basamento intentó explicarse a través de un nuevo elemento: la razón, en el que subyace, a su vez, y de manera acentuada una premisa más que es la naturaleza humana. A esa corriente de pensamiento se le conoce como naturalismo racionalista y su postulado fundamental consistía en sostener que existen una serie de prerrogativas que les son inherentes al hombre por su naturaleza propia y que no son conferidos por ningún ente superior, ni conocidos por los seres en virtud de alguna revelación divina, sino que por ser intrínsecos a la persona, al hombre le era posible conocerlas mediante el uso de la razón, toda vez que ambos elementos –naturaleza humana y razón– le pertenece por igual a todos los seres.

En ésta fase ideológica se identifica por primera vez un tenue antecedente de los derechos humanos como tales, Elías Díaz refiriéndose al derecho natural racionalista ha escrito:

“Ese sistema de valores naturales no era el sistema de valores de la nueva clase dominante, la burguesía (...) esa nueva ideología, ese derecho natural racionalista, se apoyaba necesariamente sobre las ideas de libertad y tolerancia; libertad de comercio (y propiedad), es verdad, pero también libertad de pensamiento y de opinión. De ahí su carácter que podemos sin duda denominar progresivo, acentuado por su vinculación con las actitudes de defensa de los derechos humanos en el contexto general de la filosofía política de liberalismo”.<sup>12</sup>

#### **1.2.4. Fundamentación axiológica**

Una justificación más de corte iusnaturalista desde donde es posible fundamentar el origen de los derechos humanos es la dimensión axiológica –esto es, a partir de la teoría de los valores morales. Esta corriente filosófica guarda serias afinidades con la tesis del derecho ideal, es decir, el derecho que debiera ser y en esta perspectiva resulta útil para analizar el basamento de los derechos elementales del hombre.

La justificación axiológica de los derechos humanos sostiene en lo fundamental, que el derecho natural no es sino serie de valores que los hombres idealmente conciben como propios por ser necesarios para el desarrollo de su vida y por ello representaban premisas de carácter imperativo y con vigencia universal, toda vez que por su contenido, conducen a la realización de lo justo.

Mario I. Álvarez Ledesma argumenta la existencia de una dimensión axiológica de los derechos fundamentales del hombre *“toda vez que en su primera manifestación los derechos humanos se conciben como valores éticos de singular importancia que se traducen en principios como la dignidad, inviolabilidad, igualdad y autonomía de la persona humana”*.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Díaz, Elías, op. cit., p. 27.

<sup>13</sup> Álvarez Ledesma, Mario, *Acerca del concepto de derechos humanos*, Ed. Mc Graw-Hill, Mexico, 1998, p. 22.

Por su parte German Bidart Campos al tratar sobre este punto advierte:

“La Teoría de los valores (sean solamente morales, o también jurídicos) muestra un sesgo que, sin desgajarse del iusnaturalismo, se ha dado en apodarar iusnaturalismo deontológico, en el que el derecho natural se traduce en un complejo o pleno de valores (o, acaso, en uno solo: el valor justicia, si es que no se acepta la pluralidad de valores)”.<sup>14</sup>

Como quiera que sea, esto es, que se trate de diversos valores o de uno solo –la justicia– tales ideales desde la perspectiva de la tesis axiológica tienen la característica de ser absolutamente conservadores– es decir, no están sujetos a ninguna circunstancia contingente que los haga variar, sino que se trata de valores permanentes y asimismo intemporales.

La característica de que no pueden ser modificados o alterados les ha merecido ser considerados como dogmas que se traducen en arquetipos que constituyen los derechos básicos que le asisten a todos los hombres. Se trata pues –en ese sentido– de los derechos humanos que se gestan de valor ideal que se resume en lo justo.

### **1.3. HISTORICISMO**

A partir del siglo XVIII, en el campo del derecho adquiere particular relevancia la corriente historicista que puede ser considerada como una postura intermedia entre el iusnaturalismo y el iuspositivismo, puesto que con ella concluye la etapa que pretendía forjar al derecho de un modo idealista y asimismo constituye la transición a una nueva etapa donde el derecho empieza a ser elaborado bajo aspectos reales que guardan íntima relación con circunstancias fácticas.

---

<sup>14</sup> Bidart Campos, Germán J., *Teoría general de los derechos humanos*, UNAM, Mexico, 1989, p. 100.

La conexión que existe entre el naturalismo y el historicismo radica en que mientras uno alimentaba ideológicamente lo que debería ser, el otro, por su parte, transportaba el ideal al hecho real y cotidiano. Ahora bien, el nexo entre el historicismo y el positivismo reside en que durante esta fase el derecho es estimado, no a la manera iusnaturalista de ser un orden invariable de conducta ni un sistema normativo de vigencia intemporal, sino que lo concibe al derecho como un fenómeno histórico, susceptible de ser regulado de manera concreta pero también cambiante, donde su contenido es determinado por la estructura y la ideología de los núcleos sociales.

Contrariamente a lo postulado por teoría iusnaturalista –que el hombre cuenta con prerrogativas comunes y válidas para todos– la corriente historicista sostiene que ninguna clase de derechos son imperativos por sí solos, ni están investidos de vigencia universal, mucho menos aún son permanentes e intemporales sino que, por el contrario, tales imperativos necesarios para la vida de los seres humanos, reputados por el derecho natural como valores ideales de corte universal sobre los que descansan los más fundamentales derechos del hombre, no constituyen un derecho único, sino que existen diversos derechos que cada pueblo, en lo singular, va conformando en el devenir histórico de acuerdo a su particular realidad y tomando en cuenta aspectos puramente nacionalistas, puesto que el derecho no es otra cosa que la manifestación del hacer histórico; por lo que los derechos adquieren características de ser variables y su existencia estará sujeta a las contingencias consuetudinarias o temporales.

En el proceso de su conformación, los derechos humanos también transitan por este periodo de la historicidad del derecho y cada pueblo fue construyendo para sí una idea particular de lo que se entendía como derechos fundamentales de los seres humanos, que finalmente desembocó en una unificación –a través de la positivación– a nivel nacional y luego internacional. En este sentido, cabe atender a lo escrito por Agustín Squella:

“Los derechos humanos o derechos fundamentales de la persona humana, constituyen un concepto histórico propio del mundo moderno, con lo cual quiere decir que se trata de un concepto que surge progresivamente en el tránsito del medioevo a la edad moderna, y que se desarrolla, tanto en sus aspectos teóricos como en sus dimensiones prácticas, durante la modernidad y hasta nuestros días.”<sup>15</sup>

#### **1.4. IUSPOSITIVISMO.**

No obstante la existencia del historicismo, la segunda corriente desde donde se intenta fundamentar a los derechos humanos es el iuspositivismo. Esta teoría se anima con criterios eminentemente jurídicos.

La paternidad del positivismo se atribuye a *Augusto Comte* quien distinguía tres estados en la evolución de la humanidad. Advertía un primer estado, el teológico en el que todos los fenómenos se explicaban por causas sobrenaturales y por la intervención de seres divinos. El segundo estado que identifica *Comte*, es el metafísico en el que la explicación de los seres y las cosas se basa en principios e ideas que se estimaban existentes más allá de la superficie de las cosas reales que actuaban en el devenir humano. Finalmente *Comte* refería la existencia de un tercer estado; el positivo que rebasaba cualquier construcción hipotética que se fundara en la filosofía, en la historia e incluso en la ciencia y rechazaba, las especulaciones apriorísticas, concediendo solamente valor a los datos obtenidos a virtud de la experiencia. Este estado positivo se caracterizó también por alejarse de los valores espirituales y en cambio analizaba los hechos de manera real vinculándolos estrictamente con su acontecer.

El pensamiento de Augusto Comte trascendió al campo jurídico y lo orientó de manera importante. La influencia del positivismo en el derecho se aprecia

---

<sup>15</sup> Squella, Agustín, *Positivismo Jurídico, democracia y derechos humanos*, Ed. Fontamara, México, p. 79.

claramente a mediados del siglo XIX ante el eclipse sufrido por el pensamiento iusnaturalista debido a que éste fue negado por las ideas positivistas.

Es evidente que bajo este contexto de nuevos conceptos, el iusnaturalismo se vio seriamente cuestionado debido a su radicalidad dogmática, a lo abstracto de sus argumentos y a los errores de justificación en que habían incurrido algunos de sus modernos afluentes de pensamiento. Es por ello que en el ámbito jurídico se concibe el iuspositivismo como una corriente objetiva y crítica del derecho natural – al que estima como una corriente subjetiva– que pretendía ofrecer argumentos más reales para justificar cualquier clase de derecho, en el que lógicamente quedarían incluidos los derechos humanos.

La conformación del iuspositivismo es compleja y también merece ser analizada según las etapas cronológicas de su conformación, que fueron definidas siempre por un elemento singular: la costumbre jurídica.

#### **1.4.1. Costumbre Jurídica**

El iuspositivismo inicialmente afirmaba que cualquier disposición que pretendiera tener el carácter de norma regulatoria –aun cuando no jurídica– solamente podría ser establecida por actos humanos que –todavía sin derivar de actos de legislación– estatuyeran de algún modo preceptos rectores al interior de una determinada sociedad. Es así que en principio se sostuvo que el elemento singular que animó la positivación del derecho –del derecho en general– fue la costumbre jurídica, toda vez que ese fenómeno social llevaba implícita la observancia obligada de conductas regulatorias de la vida en sociedad.

Lo cierto es que la costumbre jurídica solamente constituye el vínculo entre el historicismo y el positivismo, pues mientras aquél presenta al derecho como una realidad que se produce por la tradición histórica y que se reafirma en la práctica consuetudinaria –costumbre jurídica al fin– el positivismo no hace sino recoger la



experiencia de ese fenómeno sociológico e investirlo de una potestad informalmente normativa.

Así pues, hay quienes aseguran que el primer momento de la positivación del derecho sucede desde un ámbito puramente sociológico y sustentan su afirmación de la existencia de la costumbre jurídica; fenómeno que crea en la comunidad la conciencia de observar imperativamente ciertas reglas en un núcleo social determinado.

No obstante, es claro que la costumbre jurídica no puede constituir el primer elemento de positivación para los derechos humanos, ni para el derecho en general, pues tal premisa nunca, en lo absoluto, ha sido un instrumento eficaz para que el poder público se asuma, consuetudinariamente, respetuoso de los derechos fundamentales de los ciudadanos y menos aún, con base en ello, ha optado por reconocer las prerrogativas básicas de los hombres sino que por el contrario, históricamente ha sido una constante que el poder público desconozca e incluso niegue o minimice los derechos humanos en sus ordenamientos jurídicos, pero no sólo ahí sino también en la práctica diaria.

Ante la insuficiencia normativa de la costumbre jurídica, no solo por su falta de obligatoriedad coercitiva sino también por su ineficacia ante la contumacia de su observancia voluntaria, tal premisa nunca podría considerarse como elemento positivante ni del derecho en general ni menos aún de los derechos humanos.

#### **1.4.2. Heteronomía**

Es la heteronomía el elemento realmente positivizante del derecho, puesto que *“el positivismo niega que un orden jurídico históricamente existente pueda contener un proceso que no hubiera sido creado mediante una norma públicamente*

*reconocida*".<sup>16</sup> Con la heteronomía como elemento positivante del derecho se exige que éste sea creado a través de una forma públicamente reconocida; esto es, por una instancia que cuente con legitimación –entiéndase reconocimiento– popular y previamente establecida.

Por lo tanto, se establece que *“la condición de existencia de una norma de derecho positivo reside en que su carácter jurídico le sea atribuido por un poder competente”*<sup>17</sup> que mediante procedimientos idóneos para la creación de normas produzca las disposiciones que han de regir jurídicamente una sociedad determinada.

Es en este punto donde inicia propiamente el proceso de positivación de los derechos humanos, pues paulatinamente los ideales iusnaturalistas y los derechos históricos conseguidos por el hombre se van incorporando a los textos jurídicos de mayor jerarquía para los Estados, esto es, se incluyen en sus leyes fundamentales. De hecho, las constituciones políticas de los siglos XVII y XVIII fueron severamente criticadas por los positivistas del derecho, toda vez que aseguraban que los códigos políticos de la época estaban convertidos más bien en catálogos inacabados de principios filosóficos que en verdaderos ordenamientos jurídicos reguladores de la estructura y el funcionamiento del Estado.

Así, los derechos humanos ingresan a la etapa de positivación formal en los siglos XVII y XVIII, a fuerza del empeñoso y exigente reclamo de los ciudadanos por el respeto a sus prerrogativas fundamentales; por lo que el Estado se vio constreñido a incluirlos en sus ordenamientos normativos constitucionales a fin de darles categoría jurídica y dotarlos, inclusive, de coercitividad como un medio para afianzar su observancia y cumplimiento.

---

<sup>16</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando, Derecho Positivo, en “Diccionario Jurídico Mexicano”, Ed. Porrúa, 7ª ed., UNAM. México, 1994 p.

<sup>17</sup> Idem.

Un argumento más que desde las estructuras del Estado se consideró para reconocer en leyes positivas a los derechos humanos consistió en que éstos representaban para los seres humanos una muy alta valía por su sólo contenido ya que englobaban principios axiológicos con vigencia universal.

A decir de Agustín Squella el proceso de positivación de los derechos humanos:

“... comienza propiamente en los siglos XVII y XVIII y se desarrolla fuertemente en los dos siglos siguientes, hasta el punto de que hoy todos los estados democráticos consagran los derechos fundamentales en un capítulo normalmente destacado de su ley constitucional, como también en otra clase de leyes que desarrollan luego los preceptos constitucionales sobre la materia”.<sup>18</sup>

El propio Agustín Squella puntualiza que:

“Por positivación de los derechos humanos, en primer lugar, se entiende como el proceso en virtud del cual esta clase de derechos, al margen del debate filosófico acerca de si son derechos naturales, derechos morales o derechos meramente históricos, se han ido incorporando al derecho positivo de los Estados, especialmente a través de las Constituciones Políticas de éstos, lo cual ha venido a suministrar a los derechos humanos una base jurídica de sustentación objetiva que, junto con hacerlos más ciertos, favorece también su mayor efectividad.”<sup>19</sup>

Desde esta perspectiva, el iuspositivismo ofrece la posibilidad de ser analizado con el propósito de encontrar en sus tesis un nuevo fundamento de los derechos humanos, más concreto, menos subjetivo, más práctico y a su vez menos subyugado a ideologías que en otro tiempo (de manera imprudente en algunas

---

<sup>18</sup> Squella, Agustín, op. cit, p. 102.

<sup>19</sup> Idem

ocasiones) pretendían no sólo diversificar su basamento sino inclusive intentar también orientar su contenido.

El derecho positivo al negar la existencia de cualquier derecho que no haya sido creado mediante formas públicamente reconocidas y establecidas especialmente para ello y al conceder solo valor jurídico a aquellas disposiciones normativas que provengan de los órganos estaduales a los que se les ha encomendado la producción legislativa, no reconoce más derechos humanos que aquellos que se encuentren previstos en los ordenamientos jurídicos.

No está por demás advertir que el proceso de positivación de los derechos humanos inicia en el ámbito interno de los Estados; operan en primer lugar, a nivel nacional a través de los instrumentos jurídicos locales y, en segundo término, en el orden jurídico internacional mediante declaraciones, pactos y tratados adoptados entre los estados soberanos.

A su vez, el proceso de internacionalización comienza propiamente a mediados del siglo pasado, por la voluntad unilateral de los Estados de manifestar ante la comunidad internacional su propósito de respetar los derechos humanos. Más tarde y bajo la consideración de que la situación de estos no reduce su importancia al ámbito de lo nacional, porque las violaciones a ellos poseen relevancia internacional, más si se efectúan de manera sistemática, los derechos humanos trascienden la perspectiva nacionalista y se desarrollan en una verdadera relación entre naciones.

Para comprender con mayor precisión lo que debe entenderse por el fenómeno de internacionalización de los derechos humanos, es preciso acogerse a lo expuesto al respecto por César Sepúlveda:

“Llamaremos internacionalización de los derechos del hombre a un gran movimiento, que principia en 1945, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, de la Organización de los Estados Americanos, de la

Comunidad Europea, principalmente y en otras instituciones, para obtener la tutela de los derechos de hombres y mujeres en todo el mundo, a través de la acción de los organismos internacionales, de tratados y convenciones sobre la materia de instituciones ad hoc".<sup>20</sup>

No se debe pasar por alto que en ese proceso de internacionalización de los derechos humanos se ha logrado un avance mayor cuando los documentos jurídicos del orden internacional son incorporados al derecho nacional y, más todavía cuando en algunos casos se reconoce la supremacía de los ordenamientos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos, sobre las disposiciones normativas de orden nacional. Cabe aclarar que este proceso de internacionalización de los derechos del hombre introduce nuevos elementos al derecho nacional de los Estados que incluso, en ocasiones perturban el derecho interno.

#### **1.4.3. Observancia, aplicación y cumplimiento del derecho**

Durante la evolución del positivismo se establecieron nuevas condiciones de existencia de éste y se aseguró que la positividad del derecho no consiste solamente en la condición de que el derecho haya sido estatuido por el poder público y mediante una forma públicamente reconocida para que rija en una sociedad determinada, sino que además se requería una condición más para su existencia y la cual se hizo consistir en que ese derecho creado por el poder estadual a través de un órgano especialmente facultado para ello debería además observarse y aplicarse de manera efectiva para que se estuviera en una real posibilidad de hablar de derecho positivo.

En resumen, el derecho positivo no era solamente aquel que había sido creado por una instancia humana revestida de poder público y con facultades ex

---

<sup>20</sup> Sepúlveda, Cesar, *Estudio sobre el Derecho Internacional y Derechos Humanos*, CNDH, México, 1991, p. 17.

profeso para ello, sino que además debía actualizarse la hipótesis de que fuese observado, aplicado y cumplido, puesto que de otra manera no alcanzaría su objetivo de regular la vida humana en sociedad a fin de conseguir una convivencia armoniosa.

## 1.5. EXÉGESIS

La Teoría de los Dos Órdenes que se expone amerita una explicación:

De primer momento parece advertirse que el iusnaturalismo y el iuspositivismo guardan una radical contradicción que parece ser irreconciliable entre ambas posturas filosóficas. Sin embargo, en el campo de los derechos humanos tal confrontación de posicionamientos filosóficos no constituye en realidad una rivalidad ideológica, sino que se traduce en la senda que marca claramente la cronología que los derechos del hombre han seguido durante el proceso de su conformación iniciando desde su fundamentación y concluyendo con su reconocimiento jurídico.

Así, de cada una de las etapas por las que transitan ambas corrientes filosóficas, los derechos humanos retoman algún elemento importante que los ha ido conformando paulatinamente hasta lograr su estado actual.

En principio, los derechos humanos (de manera innegable) encuentran en el iusnaturalismo su más primigenio fundamento ontológico si se atiende a que esa postura filosófica (desde los griegos con el *physis*) postula la existencia de la naturaleza humana, de donde se originan para el hombre una serie de prerrogativas que son de suyo justas y que resultan válidas universalmente para todos los hombres, las que paulatinamente fueron forjando para sí la denominación de derechos humanos.

Posteriormente surgen las tesis teológicas que estiman a la divinidad (ya no tanto a la naturaleza del hombre) como el fundamento de los derechos humanos,

pues aseguraban que los hombres al haber sido creados por un ser supremo, poseían ya determinadas prerrogativas que colmaban de ciertas exigencias que le resultaban imprescindibles al género humano para desarrollarse en la sociedad.

Ahora bien, el iusnaturalismo racionalista confirma que el fundamento de los derechos básicos del hombre se encuentran en la naturaleza humana, pero estima la razón como el elemento a virtud del cual los seres pueden conocer sus prerrogativas inherentes. Así, la propia razón del hombre y éste último elemento, no hace sino solo poner a los derechos humanos en el conocimiento de todas las personas.

Una vez que los derechos humanos ya se encontraron en la conciencia de todos los hombres, la teoría axiológica se encarga de caracterizarlos como premisas inmutables, permanentes e intemporales. Es claro pues, que ésta teoría de los valores tampoco fundamenta los derechos elementales del ser humano sino que solo los moldea y les atribuye singularidades específicas.

Así pues, los derechos humanos se fueron manifestando paulatinamente y adquiriendo características singulares. De manera específica el historicismo los concibe como un fenómeno social por virtud del cual los hombres determinan conveniente estimar a ciertos ideales como valores comunes y en un tiempo determinado, pero solo les asisten a un cierto núcleo social que por idiosincrasia e ideología comulgaban con ellos, pero no más allá de ese preciso grupo de personas, puesto que lo que para unos resultaba trascendente y principal, para otros solo era trivial y secundario.

Cobrada conciencia de la manifestación de los derechos humanos en los diversos conglomerados sociales, y además advertidos los hombres de que se trata de prerrogativas admitidas por un núcleo de personas determinadas, desde la corriente heterónoma del iuspositivismo surge la posibilidad de considerar a la costumbre socialmente aceptada, como la que estatuye los primeros preceptos –no

escritos y menos aún de carácter jurídico– que regula ciertas conductas de los hombres en su interrelación social.

En fase de positivación de los derechos humanos, operan a nivel nacional a través de los instrumentos jurídicos locales y, hasta en segundo término, en el orden jurídico internacional mediante declaraciones, pactos y tratados adoptados entre los Estados soberanos.

Ahora bien, los derechos humanos no sólo deben ser reconocidos por la legislación nacional e internacional, sino que los Estados deben establecer sistemas de protección efectivos y accesibles, que verdaderamente garanticen los derechos humanos que se encuentran estipulados en los ordenamientos jurídicos.

Finalmente cabe dejar claro que para el Ombudsman nacional el problema de la fundamentación de los derechos humanos se ha quedado resuelto, pues se reconoce tanto su basamento naturalista como positivista al establecerse en el artículo 6º del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de derechos Humanos lo siguiente:

“Artículo 6º.- Para los efectos del desarrollo de las Funciones de la Comisión Nacional, se entiende que los derechos humanos son los inherentes a la naturaleza humana sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México”.<sup>21</sup>

Esta disposición normativa tiene su correlativo en diversos artículos de los ordenamientos reglamentarios de las leyes que establecen la estructura y el

---

<sup>21</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 2003.



funcionamiento de los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos que operan en el país.

## CAPÍTULO SEGUNDO

---

### ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE DERECHOS HUMANOS

#### 2.1. PRELIMINAR

Invocado no sólo por quienes padecían la vulnerabilidad a sus derechos fundamentales debido al constante abuso y a su negligente ejercicio, sino también por una generación de doctrinas que se ocupó del estudio de los derechos elementales del ser humano, pero además utilizado con reiteración en el discurso oficial; a partir de las dos últimas décadas del siglo XX, el concepto de los derechos humanos se vuelve de uso cada vez más frecuente en la sociedad mexicana.

Quizá el uso constante de esa voz obedezca a la circunstancia de que al amparo del término, derechos humanos, una multiplicidad de causas sociales de muy diversa índole se vieron acogidas y pronto la acepción se popularizó a grado tal que empezó a ser del manejo público. Sin embargo, lo que ganaba en popularidad lo perdía en precisión, puesto que la invocación del término era en muy diversos sentidos, no solamente sin uniformidad de criterio, sino con una idea muy diversa de la causa original que sólo coincidía en aspectos sumamente generales y por ello su definición no resulta del todo clara, sino que más bien era dispersa de su significación real, pues al hablar de derechos humanos se les evocaba desde un nivel muy abstracto y con ello se incurrió en el error de la imprecisión conceptual.

Al volverse un término multívoco, el concepto de los derechos humanos se torna vulnerable y por ello es preciso contar con un correcto sentido de su significación, pues de otro modo seguirá siendo fácil incidir en errores de conceptualización que vician la esencia de la acepción que se analiza.

## 2.2. VERTIENTES DE CONCEPTUACIÓN.

En 1948 la expresión derechos humanos no contaba con un concepto unificado y de entendimiento común en la comunidad internacional, no obstante es el proceso de internacionalización de los derechos fundamentales, había iniciado en 1945 con la proclamación de la Carta de San Francisco que da origen a la Organización de las Naciones Unidas donde ya se utilizaba tal aceptación que pretendía aludir a las prerrogativas básicas de los seres humanos. Más aún, previamente a la proclamación de la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948 en París, Francia; ya se había proclamado en Bogotá, Colombia; el 2 de mayo de ese año, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, sin que haya logrado consensar un concepto común de los derechos humanos.

Es así que se llega al 10 de diciembre de 1948 con el ánimo de establecer una concepción común de los derechos humanos. Ello puede inferirse del último considerando de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el que textualmente puede leerse:

“Considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso”.<sup>22</sup>

Resulta pues cabalmente claro que uno de los propósitos de la Declaración Universal de Derechos Humanos era el de establecer, si no un concepto comúnmente aceptado de los derechos humanos, por lo menos sí pretendía señalar puntualmente algunas de las premisas que habían de identificarse como derechos fundamentales de los hombres a nivel mundial.

---

<sup>22</sup> *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, adoptada el 10 de diciembre de 1948.

Ahora bien, como tal documento internacional promulgado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 en Nueva York; no logro su cometido de establecer una concepción común de los derechos humanos y considerando que las imprecisiones en torno a tal concepto aún prevalecen, resulta conveniente realizar un examen concreto del término, a partir de tres acepciones básicas que pueden inferirse fácilmente de la propia parte considerativa de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Cabe destacar que si los redactores de tal documento internacional no lograron la satisfacción del propósito que ahora se examina, menos todavía tuvieron en sus mentes explorar el concepto de los derechos básicos del hombre desde los aspectos naturalista, positivo y político que envuelve el término que se analizará.

El primer considerando de la Declaración evidencia el aspecto de los derechos humanos, si se observa a la luz de la terminología que utiliza en su redacción. El Considerando respectivo reza:

“Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”.<sup>23</sup>

Es evidente que las expresiones “dignidad”, “intrínseca” y “todos los miembros”, envuelven las características de naturaleza humana, inherencia y universalidad que caracterizan a los derechos elementales del hombre desde su acepción naturalista.

Por su parte el tercer considerando del documento internacional que se examina, demuestra el aspecto positivo de los derechos humanos al expresar:

---

<sup>23</sup> Idem.

“Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión”.<sup>24</sup>

De la misma resulta claro que la expresión “*protegidos por un régimen de derecho*”, alude a la existencia de los derechos humanos, alimentados por la esencia axiológica del iusnaturalismo pero reconocidos por las disposiciones jurídicas integrantes de los diversos ordenamientos jurídicos de los Estados, incluso del propio régimen internacional.

Finalmente, los considerandos segundo y sexto de la propia Declaración Universal de Derechos Humanos esbozan, aunque de una manera muy incipiente, el aspecto político de los derechos humanos, entendido aquel como el coto que estos últimos representan para el ejercicio del poder público.

Los respectivos considerandos expresan, por su orden:

“SEGUNDO.- Considerando que el desconocimiento y menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad; y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias;”

“SEXTO.- Considerando que los Estados miembros se han comprometido a asegurar en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre”.

Con una benévola interpretación puede asumirse que las expresiones “*desconocimiento y menosprecio*” de los derechos humanos, han originado actos de barbarie para la conciencia de la humanidad y asegurar en cooperación con la

---

<sup>24</sup> Idem.

O.N.U. *el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades* del hombre, constituyendo el segundo considerando un velado reconocimiento de la transgresión a los derechos elementales de los seres humanos, ocasionada por el ejercicio del poder público; en tanto que las posteriores manifestaciones del sexto considerando presentan la voluntad expresa de los Estados para observar tales prerrogativas fundamentales de los gobernados en tanto limitaciones al ejercicio abusivo y negligente del poder estadual.

Una observación particular al aspecto político de los derechos humanos que se infiere de la Declaración que se analiza es que no se podría encontrar un reconocimiento expreso en los considerandos examinados, de que los derechos humanos constituyen, en uno de sus aspectos, mesuraciones impuestas al poder público, pues recuérdese que tal documento internacional fue redactado por diplomáticos que representan a Estados concretos y siendo el Estado la máxima expresión de las soberanías nacionales sería demasiado ilusorio esperar que de manera clara reconociesen en los derechos humanos premisas que sirvan de coto al imperio del Estado.

Por si todo ello fuese poco, hay que echar la vista también a lo dispuesto por el artículo 6° del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que estatuye:<sup>25</sup>

“Para los efectos del desarrollo de las funciones de la Comisión nacional, se entiende que los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México”.

De la anterior disposición reglamentaria se deduce que los derechos humanos, acorde con los postulados por la Teoría de los Dos Órdenes, cuenta con

---

<sup>25</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 1992.

dos vertientes de conceptualización: una de corte naturalista y otra de orden positivista. Aunque la norma en cita soslaya el aspecto político de los derechos fundamentales del hombre, precisa, luego de analizar las acepciones naturalista y positivista de tales prerrogativas, ocuparse de la dimensión política de los atributos básicos de los gobernados.

### **2.2.1. Aceptión naturalista**

La acepción derechos humanos se funda con base en la corriente iusnaturalista, sin embargo, el término cobra independencia hasta más tarde, pues según Mario Álvarez Ledesma *"es a partir de los siglos XVII y XVIII que se ha venido acuñando en la comunidad lingüística occidental una idea común respecto del concepto derechos humanos"*.<sup>26</sup>

El propio Álvarez Ledesma insiste y refrenda su idea inicial señalando:

"El término derechos humanos surge a la luz de una posición filosófica y dentro de un contexto histórico social y cultural muy bien definido en países como Inglaterra, Francia y Estados Unidos entre los siglos XVII y XVIII. Con la expresión derechos humanos se aludía, por los pensadores de esta época, a la idea de derechos innatos compartidos por los seres humanos en función de una dignidad intrínseca que hallan su fuente en la naturaleza humana".<sup>27</sup>

Bajo esta acepción iusnaturalista de los derechos humanos puede asegurarse que tales prerrogativas fundamentales de los seres humanos presentan las siguientes características:

#### **2.2.1.1. Universales**

---

<sup>26</sup> Álvarez, Ledesma, Mario, *Acerca del concepto derechos humanos*, Ed. Mc Graw-Hill, México, 1998, p. XIII.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 27.

Se dice que los derechos humanos poseen esta característica en tanto que su dimensión de titularidad es universal, esto es, que del universo de personas les asisten todos, sin excepción. Ha de entenderse el adjetivo universal como el todo en oposición a la parte. Por tanto, la pertenencia de los derechos humanos asiste a todos los seres y no a un determinado género de personas. La universalidad a la que se alude comprende pues a todo el género humano.

#### **2.2.1.2. Absolutos**

Los derechos humanos son absolutos, en oposición a que no se trata de prerrogativas relativas. Es decir, que por tratarse de premisas fundamentales para el hombre poseen preponderancia sobre otras más que no tienen el carácter de básicas. En suma el adjetivo de la cualidad absoluta de los derechos elementales del ser humano se refiere a su jerarquía frente a otras premisas.

Mario Álvarez Ledesma disiente en relación al carácter absoluto de los derechos humanos al expresar:

“... en principio se impondrían a otras exigencias morales hasta en tanto no se demostrara, con toda la complejidad que comporta este tipo de análisis moral, qué otro valor, ponderando contextos y circunstancias, ha de prevalecer. Entonces cabría volver a preguntar ¿qué otro valor excluiría a un derecho humano? Por lógica solo un derecho humano, es decir, otro de igual naturaleza y rango. Consecuentemente los derechos humanos no solo no son absolutos, sino que su límite está dado por los propios derechos humanos”.<sup>28</sup>

#### **2.2.1.3. Inalienables**

---

<sup>28</sup> Ibidem, p. 84.



La inalienabilidad de los derechos humanos alude a su carácter irrenunciable respecto a su titularidad aun a deseo propio, puesto que se trata de prerrogativas inherentes a la naturaleza humana de las que no se puede prescindir o que de hacerlo, esa consubstancialidad se vería alterada, lesionada o lo que es más, suprimida.

En atención a la inalienabilidad de los derechos humanos, éstos no pueden salir de la esfera humana, puesto que ni siquiera están a voluntad de su propio titular, además por su trascendencia tuteladora y excelencia de valores supremos.

#### **2.2.1.4. Supratemporales**

En su aspecto naturalista los derechos humanos aparecen con el surgimiento de la propia persona y por tanto su permanencia es intemporal en relación con el hombre. Esto es, su validez persiste con independencia del tiempo y por lo tanto se asumen como derechos imprescriptibles.

#### **2.2.1.5. Supraterritoriales**

Los derechos humanos no solo permanecen y prevalecen con independencia del tiempo, sino también con independencia del espacio, puesto que su validez trasciende delimitaciones geográficas y por lo tanto rigen en el contexto universal.

#### **2.2.1.6. Inherentes**

Siendo los derechos humanos caracteres esenciales de la naturaleza humana, resultan pues inmanentes a la persona, en tanto que por la esencia propia de los hombres, estos han de contar para su cabal realización con una serie de prerrogativas indispensables que se encuentra unidas inseparablemente a su ser, puesto que estas le son imprescindibles para su conservación y desarrollo.

La inherencia de los derechos humanos es el principal argumento de fundamentación filosófica de los derechos humanos.

### **2.2.2. Aceptación positivista**

La segunda vertiente que puede analizarse del concepto “*derechos humanos*” es de corte positivista, misma que puede ser examinada una vez que los derechos humanos son reconocidos e incorporados a los sistemas jurídicos estatales, fenómeno que inicia en los siglos XVII y XVIII.

Para el caso particular del Estado Mexicano es fácil determinar el aspecto positivo de los derechos humanos, pues el artículo 6° del Reglamento Interno de la Comisión nacional de Derechos Humanos dispone en su parte conducente que los derechos humanos en su aspecto positivo, son los que reconoce la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México.

Las características de los derechos humanos desde su perspectiva positivista son la antítesis de las características que poseen los derechos básicos de los gobernados desde su perspectiva naturalista. Así los derechos humanos en su plano positivo poseen los siguientes rasgos definitorios:

#### **2.2.2.1. Específicos**

Es de explorado derecho que en un régimen jurídico las normas que de él emanan tienen un ámbito definido de validez tanto en el tiempo como en el espacio, así como para los titulares de los mismos, por lo que sostener desde el punto de vista positivista que los derechos humanos son universales, por cuanto que valen en cualquier latitud equivaldría a desconocer las fronteras políticas estatales, el ámbito de validez de las normas, así como la titularidad de las normas en los regímenes jurídicos.

Por tanto, en oposición a la visión naturalista de los derechos básicos del hombre, desde la perspectiva positivista debe sostenerse que los derechos

humanos cuentan con la característica de ser específicos y no universales puesto que son reconocidos por el Estado para una aplicación concreta tanto en ámbito de validez, así como para la titularidad de los mismos.

#### **2.2.2.2. Delimitados**

En oposición al rasgo naturalista de los derechos humanos que los presenta como absolutos, el positivismo exige que los derechos deben ser limitados por la propia ley tomando en consideración para ello la no afectación de derechos de terceros.

Por lo tanto, desde la perspectiva positivista los derechos humanos tienen que ser puntualmente delimitados por los propios ordenamientos legales pues no podría concebirse un Estado donde ni la estructura gubernamental ni la clase social tuviesen bien precisados los límites de sus atributos, así como perfectamente marcadas sus obligaciones.

Para robustecer el rasgo de delimitación de los derechos humanos en su aspecto positivo, es menester acudir nuevamente a lo escrito por Mario Álvarez Ledesma:

“... tanto las Constituciones como los instrumentos de derecho internacional plasman sendas limitaciones a los derechos humanos, las que desmienten ya no digamos su supuesto carácter absoluto, sino el matizado de prima facie: el bien común, el orden público, la moral, por citar solo algunas de las fórmulas de redacción más usuales”.<sup>29</sup>

Para el caso particular de México, el artículo 1° de la Constitución Política dispone:

---

<sup>29</sup> Ibidem, p. 85

“En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”.<sup>30</sup>

Es claro que el precepto constitucional en cita interpretado a contrario *sensu* en realidad lo que hace es permitir –aunque con carácter excepcional- que los derechos fundamentales de los ciudadanos puedan ser suspendidos –la forma más extrema de la limitación– en casos específicos y con determinadas condiciones que la propia ley fundamental debe precisar.

### **2.2.2.3. Transmisibles**

Para entender esta característica de los derechos humanos es preciso distinguir entre derecho intrínseco y derecho extrínseco. Ha de entenderse por intrínseco al derecho esencial que le pertenece a los hombres –obviamente derivado del derecho natural– puesto que el ha sido reconocido por el derecho positivo; en tanto, entiéndase por derecho extrínseco a la atribución facultativa que es consecuencia directa e inmediata del derecho intrínseco.

Así por ejemplo el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a los gobernados el derecho a la propiedad, en cuanto derecho intrínseco que fácilmente puede distinguirse de la propiedad, como atribución facultativa, que los gobernados pueden ejercer sobre un bien determinado. Es obvio que en el primer caso, se trata del derecho intrínseco, en tanto que en el segundo se trata, sin duda de un derecho extrínseco.

Cabe advertir que no todos los derechos humanos que se encuentran positivados poseen esa dualidad intrínseco–extrínseca, pues existen derechos, como por ejemplo el de la vida, por su propia naturaleza, solamente poseen el aspecto intrínseco del derecho.

---

<sup>30</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

Bajo este contexto puede asegurarse entonces que en tratándose de la característica de transmisibilidad de los derechos humanos positivados, coinciden solo parcialmente las posturas naturalistas y positivista, pues aunque desde la óptica del derecho natural las prerrogativas elementales de los hombres resultan totalmente intransmisibles, desde la visión positivista los derechos humanos son intransmisibles solo por cuanto se refiere a su aspecto intrínseco pero por lo que respecta a su carácter extrínseco, tales derechos pueden ser válidamente enajenables.

Por ejemplo, de la interpretación del artículo 1825 del Código Civil Federal puede deducirse la transmisibilidad de los derechos siempre que, entre otras cosas, éstos se encuentren en el comercio. El referido dispositivo legal estatuye:

“La cosa objeto del contrato debe: 1° Existir en la naturaleza; 2° Ser determinada o determinable en cuanto a su especie; 3° Estar en el comercio”.<sup>31</sup>

Por su parte el artículo 1828 del propio ordenamiento legal en cita dispone:

“Es imposible el hecho que no puede existir porque es incompatible con una ley de la naturaleza o con una norma jurídica que debe regirlo necesariamente y que constituye un obstáculo insuperable para su realización”.<sup>32</sup>

De lo anterior se sigue que, interpretado a *contrario sensu* el precepto legal transcrito, si un derecho por su propia naturaleza es susceptible de ser comercializado y no es imposible por cuanto que resulte compatible con la naturaleza entonces si podrá enajenarse. Ahora bien, en sentido contrario, si tal derecho no se encuentra

---

<sup>31</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación los días los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928 y reformado el 31 de diciembre de 2004

<sup>32</sup> Idem.

en el comercio o bien resulta incompatible con una ley de la naturaleza, entonces, tendrá prohibición expresa para ser transmitido.

Es claro entonces que las dos últimas disposiciones analizadas únicamente se refieren al aspecto extrínseco del derecho. Así pues, en su aspecto positivo, los derechos pueden ser objeto de enajenación, siempre que lo que se transmita sea el aspecto extrínseco de los mismos.

#### **2.2.2.4. Temporales**

Si desde la perspectiva naturalista se considera a los derechos humanos como prerrogativas de validez intemporal, esto resulta imposible de concebir desde la visión positivista donde necesariamente los derechos establecidos por el orden jurídico deben tener una limitación en cuanto a su ámbito temporal, pues el derecho legislado debe ser creado para aplicarse en un tiempo determinado porque no podría existir derecho que previese eternamente las conductas de los hombres.

La intemporalidad de los derechos humanos desde su perspectiva naturalista es comprensible si se considera que desde ese aspecto se trata solamente de premisas abstractas y generales que por lo elemental de su contenido resulta de aplicación común para todos los seres humanos; sin embargo la tarea del derecho positivo no es solo regular la conducta de los seres desde perspectivas generales y dogmáticas, sino que si pretende permanecer como un instrumento útil para regular la vida de las personas, es menester que se muestre lo suficientemente flexible para ajustarse a cada momento histórico. Es por ello que el derecho positivo debe regular conductas más puntuales que las premisas generales de conducta de que se ocupa el derecho natural, que por lo mismo son más susceptibles de variar y con ellas tiene que modificarse el derecho si es que desea permanecer.

Por tanto, el derecho positivo requiere una validez temporal que lo haga cierto y seguro.

#### **2.2.2.5. Espaciales**

La visión naturalista presenta a los derechos humanos como prerrogativas de validez supraespacial pero esta calidad no puede ser aplicable, por modo absoluto, a los derechos humanos desde su aspecto positivo puesto que cada Estado produce su propio derecho para ser aplicado dentro de sus límites territoriales. Pensar que el derecho positivo tuviese la característica de ser supraespacial implicaría el problema de la aplicación extraterritorial del mismo, vulnerando con ello fronteras geopolíticas.

Además el argumento de que el derecho natural trata solamente de premisas abstracta y generales que por lo elemental de su contenido resulta de aplicación común para todos los seres humanos, puede ser perfectamente aplicable también para comprender que el derecho positivo debe ser creado para su aplicación concreta en un espacio perfectamente delimitado, pues mientras aquel es el derecho ideal, el positivo es un derecho real.

#### **2.2.2.6. Heterónomos**

Es evidente la antinomia existente entre las concepciones positivista y naturalista de los derechos humanos respecto de esta característica, pues mientras la segunda postura asume que las prerrogativas fundamentales del hombre son connaturales al hombre, el positivismo tiene como principal rasgo característico que el derecho solo puede ser creado de manera exclusiva por los órganos de producción legislativa del Estado. La heteronomía del derecho deriva justamente de que las disposiciones normativas sean producidas por una entidad diversa pero con facultades ex profeso para ello.

Así como para el naturalismo es el carácter inherente de los derechos humanos el principal apoyo para erigir el argumento de fundamentación filosófica

de los derechos elementales de los hombres, así en la heteronomía el positivismo encuentra la principal cimentación para construir el argumento de fundamentación de los derechos humanos.

### **2.2.3. Aceptión política**

Los derechos humanos también cuentan con un aspecto político en virtud del cual han cobrado verdadera relevancia, esto los ha dimensionado en el contexto mundial como premisas que les asisten a todos los ciudadanos sin distinción alguna como límites al ejercicio del poder público.

Es cierto que su carácter de disposiciones acotadoras del poder público se observa también en las acepciones naturalista y positivista pero en estos rubros no se destaca como un rasgo determinante y en cambio no es menos cierto que en su acepción política los derechos humanos se presentan como verdaderos frenos al desmesurado ejercicio de la función pública.

Aunque desde su aspecto político los derechos humanos guardan una mayor identificación con los rasgos distintivos del positivismo, es preciso destacar una especial característica que se surte desde este tercer aspecto que se analiza de los derechos fundamentales de los gobernados. Se trata del carácter *inmutuo* de los derechos humanos.

#### **2.2.3.1. Inmutuos**

Rasgo característico de los derechos positivos es que se trata de preceptos bilaterales por cuanto la existencia e dos sujetos: pasivo y activo. Al respecto Eduardo García Maynes ha escrito:

“Al obligado suele llamársele sujeto pasivo de la relación; a la persona autorizada para exigir de aquél la observancia de la norma denomínasele



sujeto activo, facultado, derechohabiente o pretensor, la obligación del sujeto pasivo es una deuda, en cuanto el pretensor tiene el derecho de reclamar el cumplimiento de la misma”.<sup>33</sup>

Ahora bien, la bilateralidad del derecho puede ser mutua o inmutua. Será mutua cuando para ambos sujetos que integran la relación jurídica existen imposición de deberes y otorgamiento de facultades. En cambio, será inmutua cuando solamente a uno de los sujetos le asiste el derecho y a otro le corresponde la obligación.

Los derechos humanos cuentan con la singularidad de ser derechos inmutuos puesto que en la relación jurídica que se integra con motivo de ellos, el derecho facultativo solo le corresponde a quienes ostentan el carácter de gobernados, en tanto que la obligación imperativa está a cargo del estado y sus autoridades.

Este carácter inmutuo de las prerrogativas fundamentales de los gobernados resalta su aspecto político pues evidencia sin duda su función limitadora del ejercicio del poder público y su objetivo de garantizar a los ciudadanos el pleno ejercicio de sus prerrogativas esenciales con que requiere contar para lograr una vida armoniosa en una sociedad organizada.

### **2.3. CRÍTICA A LAS ACEPCIONES SINÓNIMAS DE DERECHO HUMANOS**

El concepto de los derechos humanos es de carácter multívoco puesto que encuentra sinonimias en diversas expresiones que resulta prudente analizar antes de proponer un concepto sobre los derechos elementales del hombre.

---

<sup>33</sup> García Máynes, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 42

### **2.3.1. Derechos Naturales**

La primera expresión que intenta identificar a las prerrogativas básicas que pertenecen al hombre en cuanto tal es la de derechos naturales. Sin embargo, el empleo de esta voz obliga a hacer referencia necesaria a la fundamentación filosófica de los mismos, puesto que alude al carácter de imperativos categóricos que le pertenecen a los seres por sí, debido a su especial naturaleza humana.

No obstante, una vez que se ha superado el debate entre iusnaturalismo y iuspositivismo y que se sabe con puntualidad que ciertamente los derechos naturales guardan una consubstancialidad sorprendente con los derechos humanos que incluso pareciera convertirse en mimetismo, pero que estos han de ser reconocidos por el Estado e incluidos en sus ordenamientos normativos para que adquieran la calidad de derecho, es obvio determinar que la expresión derechos naturales solo abarca el aspecto filosófico de los derechos humanos, soslayando el aspecto jurídico de los mismos, por lo cual hay que prescindir de esa acepción por incompleta.

### **2.3.2. Derechos Humanos**

A pesar de que se trata de la expresión más utilizada para identificar a los derechos principales de los seres, el vocablo derechos humanos resulta ser una tautología (repetición inútil o viciosa de un mismo pensamiento expresado de distintas maneras). Pues pareciera sugerir que más allá del núcleo humano existen otros géneros en la naturaleza que son susceptibles de contar con derechos específicos, lo cual resulta ilógico de consentir si se parte de la certeza de que todos los derechos están referidos de manera exclusiva al hombre.

No obstante la redundancia de la voz derechos humanos es esta expresión la que consolida la idea jurídico-política de que el hombre cuenta con derechos que le son básicos para vivir dignamente en sociedad y es además la expresión que

universaliza esa idea, a partir de la declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789.

### **2.3.3. Derechos Individuales**

La expresión derechos individuales con que también se identifica a los derechos humanos resulta inconveniente por la restricción conceptual que representa, puesto que solo comprendería a los derechos fundamentales que asisten a las personas en su fuero individual y que son los llamados derechos humanos de la primera generación, esto es, a los derechos civiles y políticos, ello sería ignorar las prerrogativas fundamentales puesto que con esta acepción limitada se dejaría de comprender a los derechos de la segunda generación: los sociales; así como a los de la tercera: los de la solidaridad o derechos de los pueblos.

### **2.3.4. Derechos Públicos Subjetivos**

Esta sinonimia se construye en un ambiente positivista, toda vez que supone el ejercicio de los derechos humanos en una sociedad jurídica organizada, aportando un elemento trascendental que los caracteriza; su oponibilidad a los actos y omisiones de los agentes del Estado a quienes exigen fundamentalmente, una actitud de abstención y he aquí un punto más de crítica, ya que los únicos derechos humanos que demandan la abstención del Estado son los comprendidos en la primera generación, en tanto que los de la segunda, demandan un hacer del Estado y los de la tercera reclaman un hacer más puntual y eficiente: un hacer programático.

Para fortalecer esta conviene citar a Mario Álvarez Ledesma y a Rodolfo Vidal Gómez Alcalá. La argumentación del primero será útil para destacar el carácter positivista de la acepción derechos subjetivos público, en tanto la postura del segundo jurista ayudará a verificar lo inexacto e incompleto de la expresión.

Álvarez Ledesma ha escrito:

“Los derechos humanos al integrarse a una norma de derecho positivo, es decir, al experimentar un tránsito desde la idea misma de derechos humanos como valor o principio fundamental (por tanto desde lo ético) a la norma jurídica, al derecho objetivo (a lo jurídico), adquieren el estatuto técnico instrumental de derechos subjetivos. Empero, los derechos humanos fundamentales más que atributos de la personalidad o atributos en las relaciones de coordinación que establecen con otros particulares, se manifiestan como facultades o limitaciones concretas ante y del poder estatal. Por ello, si los derechos humanos se positivizan o concretan en normas jurídicas lo harán, propiamente, en normas de derecho público”.<sup>34</sup>

Por su parte Gómez Alcalá sostiene:

“... no todos los Derechos Fundamentales son auténticos derechos subjetivos en el sentido propio de la palabra, ya que la obligación a que está sujeto el Estado no siempre está preestablecida y requiere, para que nazca el derecho subjetivo, que un acto posterior del Estado determine específicamente esos derechos, siendo en consecuencia, inapropiada la utilización de ese término, al menos, para referirse a todos los derechos que la comprenden. Además y como lo dice Pérez Luño, el tránsito de un Estado liberal a uno social de Derecho, trajo como consecuencia el gradual abandono de esta denominación”.<sup>35</sup>

Es de especial relevancia destacar la diferencia entre derechos humanos y derechos subjetivos públicos que plantea el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela:

“Debemos advertir que el concepto de derecho público subjetivo no lo identificamos con el concepto tradicional y clásico de derechos del hombre

---

<sup>34</sup> Alvares Ledesma, Mario, op. cit., p. 108

<sup>35</sup> Gómez Alcalá, Rodolfo Vidal, *La ley como límite de los derechos fundamentales*, Ed. Porrúa, 11ª ed., México. 1997, p .4

elaborado por el iusnaturalismo. Para nosotros, y en ello reconocemos la influencia de Kelsen, la fuente de derecho subjetivo es la norma objetiva, sin la cual no puede existir, para los iusnaturalistas los derechos del hombre son anteriores y superiores a todo orden jurídico positivo, o sea, pre y suprasociales y pre y supraestatales, por ser atributos inseparables de la persona humana. Lo que para el iusnaturalismo es un derecho del hombre, para nosotros es una exigencia deontológica que se traduce en un ideal, fincado en la naturaleza humana, y que debe cristalizar en su reconocimiento jurídico normativo si el orden de derecho objetivo pretende adecuarse a esa naturaleza. Ya hemos expresado que, en nuestra opinión, al reconocer este orden las potestades libertarias naturales del hombre, las erige a la categoría de derecho subjetivo, por lo que lo jurídico” de esas potestades, es decir, su respetabilidad coercitiva e imperativa, deriva de la norma positiva y no de ellas mismas”.<sup>36</sup>

### **2.3.5. Garantías Individuales**

La expresión garantías individuales ha sido suficientemente criticada por sus propios desatinos terminológicos, en cuanto que por si mismas nada garantizan, puesto que, en todo caso, la garantía presupone la idea del derecho que se garantiza; además, en cuanto a que no solo existen garantías individuales sino sociales.

## **2.4. DEFINICIÓN PROPUESTA**

En un intento de proponer una definición de los derecho humanos se concluye que son una serie de prerrogativas fundamentales inherentes al hombre por su propia naturaleza humana que le permiten vivir con dignidad en sociedad, las cuales, por el valor intrínseco que representan, tienen que ser tuteladas por las normas jurídicas de los estados, bajo la característica de derechos inmutuos.

---

<sup>36</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 25 ed., Porrúa, México, 1993, p. 179.

No obstante la definición propuesta no debe soslayarse los conceptos que derivamos de varios documentos y tratados de la Organización de Naciones Unidas que definen de manera general y plena la esencia de sus elementos, substanciados todos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que a continuación se transcriben.

El primer “considerando” de la Declaración Universal de los Derechos Humanos ilustra de manera muy general, en los siguientes términos:

“Considerando que la libertad, la justicia, y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana...”<sup>37</sup>

En el quinto “considerando” de la misma Declaración los reconoce como “Derechos fundamentales del hombre” radicándolos por su origen en “la dignidad”, “el valor de la persona humana” y “su igualdad” con respecto a los de su especie.

Para la oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos de la Organización de Naciones Unidas:

“Los derechos humanos pueden definirse de manera general como las facultades que son intrínsecas a nuestra naturaleza y sin las cuales no podemos vivir como seres humanos.”<sup>38</sup>

La Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos realizada en Viena en 1993 reconoció y afirmó para todas las naciones del planeta que:

---

<sup>37</sup> Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948.

<sup>38</sup> Consultada el 8 de noviembre de 2008, en:  
<http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/>

“Los derechos humanos derivan de la dignidad y el valor inherente de la persona humana, y que la persona humana es el sujeto central de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y consecuentemente debe ser el principal beneficiario, debiendo participar activamente en la realización de estos derechos y libertades.”<sup>39</sup>

La Declaración del Milenio de septiembre de 2000 de la Organización de Naciones Unidas refiere a los derechos humanos como valores fundamentales, esenciales en las relaciones internacionales del siglo XXI manifestándolo de la siguiente manera: <sup>40</sup>

- La libertad con dignidad.
- La democracia con voluntad popular.
- La igualdad de derechos y oportunidades para todos.
- La solidaridad para que los costos y cargas lleven equidad y justicia social.
- Tolerancia, respeto mutuo frente a creencias, culturas, idiomas y diferencias.
- Paz y dialogo entre las civilizaciones.
- Respeto a la naturaleza.
- Responsabilidad común.

#### **2.4.1. Elementos Conceptuales**

De las definiciones que se sugieren se derivan diversos elementos conceptuales.

#### **2.4.2. Prerrogativas**

---

<sup>39</sup> Adoptada el 25 de junio de 1993.

<sup>40</sup> Adoptada el 8 de septiembre de 2000.

La primera precisión que habrá de hacerse es que los derechos humanos no son, por sí mismos derechos –hablando en estricto sentido jurídico– y que en cambio constituyen prerrogativas.

Un derecho es, para decirlo en términos sencillos, una facultad que le asiste a alguien para reclamar de otro una conducta o una prestación determinada. Ahora bien, para que tal facultad adquiriera la categoría de derecho es preciso que tal atribución sea reconocida o creada por el estado a través de sus órganos de producción legislativa, los que la dotarán del elemento coercitivo que caracteriza al derecho.

Es así, que como los derechos humanos, en su aspecto iusnaturalista no son creados por el Estado sino que solamente son reconocidos por este y recogidos en sus normas jurídicas, toda vez que son preexistentes al derecho e incluso al propio Estado –puesto que una de las características de aquellos es la connaturalidad al hombre– en términos estrictamente legales no podrían adquirir la calidad de derecho sino hasta en tanto no sean acogidos por la disposición normativa estadual, esto es, hasta en tanto no sean positivados.

Es pues innegable que antes de su reconocimiento por parte del estado, los derechos fundamentales de la persona ya existían, aunque solo como meras prerrogativas, esto es, como imperativos axiológicos que constituyen el antecedente inmediato del derecho, puesto que se trata de premisas que representan una alta valía para el hombre, porque resultan fundamentales para su plena realización como ser humano, lo que los ubica, por ese solo hecho, en un plano superlativo, que aun sin llegar a poseer características propias del derecho, sí se trata de dogmas de valor trascendente para el hombre que si bien no pueden reputarse por sí mismos como ordenamientos normativos, hablando en estricta puridad jurídica, sí se consideran válidos, por su propio contenido, para regular relaciones fundamentales entre los hombres, pero que para ser estimados como verdaderos derechos requieren necesariamente haberse sometido a un proceso legislativo que los instituya de manera formal como derechos.



### **2.4.3. Fundamentales**

Es prudente dejar precisado que no puede considerarse como derecho humano a cualquier atribución que se encuentre contenida en una norma jurídica a favor de los gobernados. Para que se trate de un verdadero derecho humano es preciso que tal atribución sea una prerrogativa fundamental; esto es, será tal cuando el hombre no pueda prescindir de ella o que cuando pudiendo hacerlo, al verse desprovisto de ella, se lesione su dignidad.

### **2.4.4. Inherentes a la naturaleza humana**

El hombre, incluso, desde que es concebido, cuenta con una serie de atributos que derivan de su propia condición humana, de manera que le son inherentes e indispensables, es decir, le son connaturales a su persona y por lo mismo devienen inenajenables puesto que tales prerrogativas conforman la esencia del ser.

### **2.4.5. Necesarios para una vida digna**

La dignidad humana representa una nueva dificultad en el tema de los derechos humanos, pues lo abstracto de la acepción vuelve sumamente complicado precisar lo que ha de entenderse por tal expresión. Para el caso que se analiza son dos las versiones útiles; una, que reputa a la dignidad humana desde el aspecto filosófico–positivista y otra que le da un carácter historicista.

La dignidad humana es, en concepto de Luis Ponce de León Armenta, citado por Ignacio Burgoa, *“La suma de todos los derechos inherentes a la persona humana, que se complementa con todos los valores”*.<sup>41</sup> Se trata de la postura filosófico–positivista que estima que la realización de todos los derechos innatos de

---

<sup>41</sup> Op. cit.

la persona humana en cuanto valores, hace posible la vida digna del hombre en sociedad.

Por su parte Jorge Adame Goddard considera que *“la noción de dignidad de la persona humana está ligada, lógica e históricamente, con el tema de las limitaciones del poder público”*<sup>42</sup>

Ambas posturas, filosófico–positivista e historicista, resultan útiles para explicar el elemento conceptual de dignidad humana dentro de la definición de derechos humanos.

#### **2.4.6. Reconocimiento estadual**

Se ha dicho ya que los derechos humanos son prerrogativas que resumen los valores más elementales de las personas; sin embargo, éstos no solamente deben prevalecer en el ánimo y en la conciencia de los gobernados, sino que para su cabal protección y garantía, es preciso que los derechos elementales de los hombres sean recogidos en los instrumentos normativos del Estados, a través de la acción de los órganos de producción legislativa.

El reconocimiento estadual de los derechos humanos los inviste de fuerza coercitiva y compromete al Estado, a nivel internacional al respecto y garantía de tales prerrogativas fundamentales.

#### **2.4.7. Derechos inmutuos**

En el campo de lo jurídico, cuando se habla de derecho, indefectiblemente se piensa que frente a él siempre habrá una obligación que le corresponda. En cambio, cuando se habla de derechos humanos se está ante a presencia de

---

<sup>42</sup> Adame Goddard, Jorge, *Dignidad de la Persona Humana*, en “Diccionario Jurídico Mexicano”, Ed. Porrúa – UNAM, 2ª ed., México, 1994.

derechos *sui géneris* puesto que en la relación jurídica que se da con motivo de ellos los derechos allí generados no son mutuos, es decir, frente al derecho no existe un obligado a quien a su vez le asista un derecho.

En tratándose de los derechos fundamentales de los hombres, las prerrogativas solo les asisten a quienes tienen la categoría de gobernados, en tanto que la obligación en esta relación jurídica siempre estará a cargo del Estado, por lo que los derechos solo le asisten a uno de los sujetos de esa relación y las obligaciones al otro sin que existan derechos y deberes mutuos.

Es así que puede establecerse que los derechos humanos son derechos inmutuos.

## CAPÍTULO TERCERO

---

### ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL OMBUDSMAN PARLAMENTARIO SUECO

#### 3.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Para reseñar brevemente la historia de la institución sueca que nos ocupa, traigo a cita el siguiente texto del destacado investigador africano Jean Cadet Odimba, que arroja luz sobre el origen de la institución, objeto de éste estudio:

“La palabra Ombudsman tiene su origen etimológico en la lengua de las tribus germánicas medievales que aplicaron el vocablo a un ‘agente’ encargado de transferir bienes de familias o de grupos que afectaban a otras personas, a las víctimas o a sus familias, con el paso del tiempo se aplicó a cualquier caso de agente. El origen del Ombudsman se ubica en siglo XVI, como un mecanismo de control de la administración pública, basado fundamentalmente en el prestigio y en el poder de persuasión y negociación de una persona, frente a los poderes del Estado y la administración pública”.<sup>43</sup>

La oficina del Ombudsman Parlamentario Sueco fue establecida con la adopción del Instrumento de gobierno, que entró en vigor después de la deposición del Rey Gustaf Adolf IV en 1809, el cual estaba basado hasta cierto grado en las ideas de Montesquieu acerca de la división de poderes. La Comisión constitucional

---

<sup>43</sup> Cadet, Jean, *Protección Regional de los Derechos Humanos*, Ed. Porrúa, México, 2006, p. 126.

establecida, fue la encargada de supervisar las acciones de los ministros y asegurar la elección de un *ombudsman* parlamentario especial, para vigilar a las autoridades públicas en el cumplimiento de la ley.

“... la institución del *ombudsman* encuentra sus orígenes con los perfiles que se le conocen actualmente en Suecia a finales del siglo XVIII y principios del XIX. El vocablo se le atribuye al jurista sueco Hans Harta, miembro de la Comisión constitucional redactora de la Carta Magna de Suecia en 1809”.<sup>44</sup>

La Ley del Parlamento de 1810, contenía disposiciones concernientes a los auditores elegidos por el Parlamento para realizar escrutinios sobre las actividades del servicio civil, el Banco de Suecia y la oficina de la Deuda Nacional. La normatividad contenida en el capítulo XVII del Instrumento de gobierno de 1974 más tarde incorporó el Ombudsman parlamentario, la Comisión Constitucional y los Auditores Parlamentarios como agencias supervisoras dependientes del Parlamento, práctica usual en un sistema de gobierno parlamentario.

La idea de crear un órgano responsable ante el parlamento, que pudiera vigilar la forma en la cual las autoridades cumplen con la ley, no fue nueva en 1809. De hecho, en 1713 el monarca absoluto Carlos XII había creado la oficina del Ombudsman supremo de su Majestad. En aquel tiempo el Rey Carlos XII estaba en Turquía y había estado fuera de su país casi 13 años. En su ausencia la administración en Suecia había caído en desorden y confusión. Por esa causa el mismo estableció el Ombudsman Supremo para que fuera su más alto representante en Suecia. La tarea encomendada a él, era asegurarse que los jueces y los empleados públicos en general, actuarán de acuerdo con las leyes en vigor y desarrollarán sus deberes satisfactoriamente en todo lo concerniente. Si el Ombudsman se percataba de que esto no era así, tenía poder para iniciar proceso legal en contra de los funcionarios por abandono de sus deberes. En 1719 al

---

<sup>44</sup> Al Wahab, Ibrahim, *The Swedish Institution of Ombudsman*, Ed. Liber Forlag, Estocolmo, 1979, p. 31.

Ombudsman supremo se le dio el título de Canciller de Justicia, esta oficina todavía existe y hoy actúa como el Ombudsman del Gobierno. Para establecer la transición entre aquellas dos figuras, el Dr. Jean Cadet, explica lo siguiente:

“La denominación de *Justitiombudsman* o ‘Comisario Judicial’, así como la exigencia de este último de una gran práctica jurídica, subrayan su papel de ‘guardián de la fidelidad a la ley de los funcionarios públicos’ “. <sup>45</sup>

Después de la muerte de Carlos XII en 1718, Suecia disfrutó décadas de lo que fue Gobierno del parlamento (el Periodo de la Libertad), en 1766 el Parlamento por primera vez en realidad eligió al canciller de justicia. En el Instrumento de gobierno de 1772, sin embargo el derecho a designar Canciller de Justicia de nuevo se convirtió en una prerrogativa del Rey. Después de un periodo de renovado gobierno autocrático bajo la corona de Gustaf II y su hijo, Gustaf Adolf IV, este último fue depuesto en 1809. Con sobrada razón, el Dr. Jean Cadet, expresa lo siguiente:

“La creación de esta institución se inscribe en el movimiento de ideas del siglo XVIII y constituye una respuesta a dos preocupaciones de esta época: la limitación del absolutismo real y la garantía de los derechos de los ciudadanos”. <sup>46</sup>

De acuerdo con la Constitución Sueca de 6 de junio de 1809, el poder estaría dividido entre el Rey y el Parlamento, el primero designaría al canciller de justicia (Ombudsman del Rey) y el segundo designaría su propio Ombudsman Parlamentario. El principal propósito para el establecimiento de este último, era salvaguardar los derechos de los ciudadanos creando una agencia supervisora que fuera completamente independiente del ejecutivo. Sin embargo parecía totalmente natural modelar esta nueva oficina con el diseño del Canciller de Justicia, como tal, tendría que ser por lo tanto el Ombudsman, un Procurador de Justicia, cuya tarea era supervisar la aplicación de las leyes por jueces y funcionarios civiles.

---

<sup>45</sup> Cadet, Jean, op. cit., pp. 130 y 131.

<sup>46</sup> Ibidem, p. 131.

Al tenor de la Constitución Sueca citada, el Parlamento designaría un hombre “reconocido por su conocimiento profundo de la ley y ejemplar probidad”,<sup>47</sup> como *Ombudsman* Parlamentario Sueco, sus deberes consistían en la protección de los derechos de los ciudadanos. El *Ombudsman* Parlamentario Sueco tendría que alentar la aplicación uniforme de la ley y señalar obscuridades legislativas, su trabajo tomaría la forma de inspecciones e investigaciones relacionadas con demandas o quejas de cualquier persona.

Al principio el papel del *Ombudsman* Parlamentario Sueco podría ser caracterizado como el de persecutor o procurador, los casos que entraban en su jurisdicción, tenían la siguiente alternativa o se archivaban porque no había acción que tomar o conducían a la persecución de un ilícito. Eventualmente, sin embargo en la práctica de rutina la persecución se abandonaba porque resultaban transgresiones menores y una amonestación tomaba su lugar. La creación del *Ombudsman* militar y el procedimiento de amonestación fueron reconocidos por el parlamento en 1915, señalando el segundo como un derecho del *Ombudsman* Parlamentario de desistirse de la acción persecutoria. Su adopción formal sucedió en los ordenamientos de 1975 proporcionado una base legal al *Ombudsman* para la expresión de críticas cuando las violaciones no eran de graves consecuencias y los errores de la autoridad no eran punibles.

En 1975, se tomó la decisión de abolir el derecho del *Ombudsman* Parlamentario Sueco de desistirse de la acción persecutoria, porque se pretendía con la reforma, demandar más responsabilidad de los funcionarios en su desempeño oficial, en su lugar se estipulaba que en las investigaciones de quejas y/o demandas, el *Ombudsman* estaría sujeto a normatividad que ya se aplicaba a los Procuradores o Investigadores públicos con relación a la persecución o desistimiento de la acción persecutoria. Desde 1989 producto de las enmiendas a la Ley de Instrucciones para el *Ombudsman* parlamentario se establece que

---

<sup>47</sup> *The Constitution of Sweden*, Ed. Sveriges riksdag, 2000, p. 13.

cuando este asume el papel de Procurador o Investigador deberá cumplir con las regulaciones establecidas para los procuradores o investigadores públicos. En 1957 la Institución del *Ombudsman* Parlamentario, fue investida de poder para vigilar las autoridades de los gobiernos locales.

La evolución del papel de la institución del *ombudsman* descrito aquí, ha dado origen a un cambio gradual en sus actividades que van de una función punitiva a otra que involucra asesoría y consultoría. La tarea de señalar el error y asegurar la correcta aplicación de la Ley lo ha ubicado por encima del papel de fiscal.

El punto de partida de la actividad del *ombudsman* hoy, está basado, como lo fue hace ya dos siglos, en el deseo de los individuos de recibir de las autoridades un trato apegado a derecho en cualquier ámbito. Hoy, esta Institución es un elemento vital para la protección constitucional de los derechos y libertades fundamentales del pueblo sueco. En el numeral 5.9 se puede encontrar a detalle el status legal del Ombudsman Parlamentario Sueco en la actualidad.

La supervisión ejercida por el Ombudsman Parlamentario Sueco consiste principalmente en Investigar demandas o quejas dirigidas a esa oficina por el público en general. Cuatro Ombudsman, en diferentes áreas hacen inspecciones e investigaciones que consideren necesarias, la Ley de Instrucciones para el Ombudsman Parlamentario señala las áreas en que éste es competente. Los cuatro Ombudsman son hoy completamente independientes del gobierno y del servicio civil a los cuales ellos vigilan, por esta razón frecuentemente se dice que la institución tiene poderes y naturaleza extraordinaria, sin embargo, el Ombudsman no pretende sustituir la supervisión de la aplicación de la Ley que otros organismos realizan, sino que la complementan.

No obstante que desde el punto de vista constitucional, el Parlamento es el indicado para supervisar el cumplimiento de la ley, éste hace posible, a través de la Ley de Instrucciones para el Ombudsman Parlamentario Sueco extender esa



facultad. El presupuesto para la oficina correspondiente lo determina el parlamento.

### **3.2. LA INSTITUCIÓN DEL *OMBUDSMAN***

La protección de los derechos del ciudadano en sus contactos con las autoridades es fundamental para el proceso de la ley en Suecia. En ese contexto, la institución sueca del “*ombudsman*” constituye una garantía contra las medidas opresoras y contra la mala administración dentro del sistema judicial y de la administración civil.<sup>48</sup> La Defensoría Parlamentaria (JO) es elegida por el *Riksdag* (Parlamento) y ayuda a mantener la confianza pública en las actividades de los tribunales y demás autoridades.

En una serie de campos especiales existen otras Defensorías con directores nombrados por el Gobierno (y, como tales, sujetos a la supervisión de los JO), que tienen tareas similares de vigilancia, cada uno en su propio campo específico. También hay una Defensoría de Prensa, si bien esta no es una institución pública, sino que está patrocinada por las organizaciones de los medios de comunicación.

### **3.3. EL *OMBUDSMAN* PARLAMENTARIO SUECO (JO)**

La Defensoría Parlamentaria o Defensores del Pueblo, se remonta a 1809, habiendo sido creada en un principio para dar al Parlamento un medio de control

---

<sup>48</sup> El Dr. Jean Cadet señala que la palabra *ombudsman* es de origen germánico y con ella se designaba a un agente “... encargado de transferir bienes de familias o de grupos que afectaban a otras personas, a las víctimas o a sus familias...”. El *Ombudsman* como institución se ubica a partir del siglo XVI y sus funciones está destinadas a fungir “... como un mecanismo de control de la administración pública, basado fundamentalmente en el prestigio y en el poder de persuasión y negociación de una persona, frente a los poderes del Estado y la administración pública”. Cadet, Jean, op. cit., p. 126.

del cumplimiento de las leyes y ordenanzas por parte de todos los jueces, funcionarios públicos y oficiales militares. La JO es un organismo constitucional responsable de una rama del poder de control ejercido por el *Riksdag*.

Hay cuatro JO, elegidos por un período de cuatro años. Uno de ellos, denominado jefe de la Defensoría Parlamentaria, es responsable de la administración de su Defensoría y decide la orientación principal de sus actividades.

La supervisión ejercida por los JO se extiende a todas las dependencias y organismos estatales y locales y al personal que los integra, así como a otras personas que ejercen autoridad pública. Pero hay algunas excepciones: los JO no supervisan a los titulares de ministerios ni a los diputados parlamentarios ni a funcionarios con cargos de elección directa en las Administraciones locales. Cada JO tienen su respectivo campo de supervisión.

“Cualquier ciudadano que considere que se han violado sus derechos de alguna manera, puede elaborar una queja por escrito a los JO. Cada año son tratadas alrededor de 5.000 quejas de este tipo. De ellas, alrededor del 40% demuestran, ya en una fase temprana, ser infundadas, por lo que pueden ser tratadas sumariamente. Los JO se concentran en aquellos casos que tienen importancia para establecer un equilibrio entre las exigencias de la comunidad y la libertad individual. Muchas de las quejas provienen de personas que se han visto encerradas en algún laberinto burocrático”.<sup>49</sup>

Es labor de los JO inspeccionar ocasionalmente a las autoridades que están bajo supervisión suya. De manera rutinaria se realizan frecuentes inspecciones en las dependencias centrales del Gobierno, administraciones provinciales, tribunales, cárceles, policía, autoridades militares etc.

---

<sup>49</sup> Idem.

Los JO realizan también investigaciones que se extienden por períodos prolongados y a menudo conllevan una revisión de leyes vigentes y verificación de su aplicación. Las propuestas de esta forma de control suelen ser consecuencia de cuestiones planteadas por la prensa o por quejas del público.

Los JO actúan como fiscales especiales en casos de incumplimiento del deber en las funciones públicas, contando asimismo con poderes para adoptar medidas disciplinarias en tales casos. Son tan sólo un puñado de procesamientos e informes al año los que implican medidas disciplinarias, pero el derecho de los JO a iniciar una investigación preliminar, procesos legales y casos disciplinarios, es de gran importancia para el peso y autoridad de su cargo oficial.

Los JO gozan de plena autonomía en relación con el Parlamento, que no tiene derecho a emitir directrices para su trabajo. Por otra parte, el informe anual oficial de los JO es examinado por una de las comisiones parlamentarias permanentes. Aparte de diversos datos estadísticos sobre las actividades de los JO, dicho informe contiene comentarios sobre las decisiones más interesantes e importantes, desde el punto de vista de los principios, que suelen ser entre 100 y 125 al año. También incluye un breve resumen en inglés. Después de un rápido examen de ese contenido, la comisión presenta su opinión al Parlamento. También se puede decir que los medios de comunicación son organismos de control de los JO, ya que con frecuencia inician debates en torno a casos controvertidos.

### **3.4. LOS OMBUDSMAN NOMBRADOS POR EL GOBIERNO**

#### **3.4.1. La Defensoría de los Consumidores (KO)**

La Defensoría de los Consumidores KO, entró en funciones el 10 de abril de 1971, con la misión de garantizar el cumplimiento de dos leyes de protección al consumidor: la Ley de Prácticas Comerciales y la Ley contra Términos Contractuales Impropios.

Posteriormente, la dependencia de la KO y la Dirección Sueca de Protección de los Consumidores se unieron para formar un solo organismo, presidido por el director de la KO, que es asimismo director general de la Dirección, al mismo tiempo entró en vigor una nueva Ley de Prácticas Comerciales.

Esa Ley se aplica a empresas y comerciantes que vendan mercancías, servicios, etc.; no se extiende a la publicidad de opiniones ni a la propaganda política, que están protegidas por la Ley de Libertad de Prensa. Toda práctica comercial puede prohibirse si es contraria a las modalidades generalmente aceptadas de actividad económica o si es considerada no equitativa en algún otro aspecto. La finalidad es proteger al consumidor y al comerciante principalmente de la publicidad engañosa. La Ley puede aplicarse cuando, por ejemplo, un anunciante prometa demasiado o atraiga a los clientes ofreciendo artículos a precios que luego no mantiene.

La Ley de Prácticas Comerciales encierra un principio importante, a saber: la “inversión de la carga probatoria”, en virtud de la cual la persona responsable de cualquier práctica comercial tiene que probar la veracidad de la información, afirmaciones y promesas presentadas en su publicidad, lo mismo que en el embalaje.

Además, a las empresas se les puede exigir, ya sea en su publicidad o en cualquier otra forma de comercialización, que suministren información de especial importancia para el consumidor, tal como los detalles relativos al precio o a la naturaleza de las mercancías o servicios en cuestión. Pueden vedarse las mercancías y/o los servicios que demuestren claramente ser inadecuados para su propósito principal.

En 1989 entró en vigor una Ley sobre la Seguridad de los Productos. Siempre que haya riesgo de que una mercancía y/o un servicio puedan causar

daño a alguna persona o propiedad, puede prohibirse su venta o alquiler. La Ley contiene asimismo normas sobre la retirada de productos y la información de aviso.

La Ley sobre Términos Contractuales Impropios se ha elaborado para proteger al consumidor contra cláusulas no equitativas empleadas por comerciantes, especialmente en formularios de contratos uniformes destinados a la venta de bienes de consumo duraderos y de servicios. Si los términos de un contrato favorecen de forma irrazonable al vendedor a expensas del comprador, pueden prohibirse. En virtud de la versión enmendada de esa Ley, que entró en vigor en 1995 (como resultado de una directiva de la Unión Europea), esa prohibición puede ser utilizada ahora no sólo contra comerciantes particulares, sino también contra asociaciones, por ejemplo organizaciones del ramo que apliquen o recomienden términos contractuales que sean impropios. Un campo anteriormente desprotegido, el de términos contractuales relativos a servicios financieros, queda ahora también cubierto por dicha Ley.

“La Ley de Prácticas Comerciales de 1996, introdujo un nuevo tipo de sanción, por el que se puede imponer a un comerciante el pago de una “tasa por perturbación del mercado” la primera vez que infrinja la citada Ley. La tasa es de 5.000 coronas como mínimo y de cinco millones como máximo, pero no superior al 10% de la cifra de negocios de la empresa en el año anterior. La nueva tasa no sustituye a la sanción ya existente de prohibición más multas por incumplimiento, sino que se quiere que sirva de complemento”.<sup>50</sup>

Cuando la Dirección Sueca de Protección de los Consumidores observa un acto de comercialización o una cláusula contractual contrarios a las normas, procura primero que se arregle el problema por libre voluntad de las partes discutiéndolo con los responsables. Cuando no se puede lograr una corrección por consenso, el KO puede remitir el caso a un Tribunal, solicitando que al empresario

---

<sup>50</sup> Documento publicado por el Instituto Sueco, el 22 de febrero de 2007, en: [www.si.se](http://www.si.se)

se le prohíba seguir recurriendo a la práctica comercial o a la condición contractual inadecuada.

#### **3.4.2. El *Ombudman* para la igualdad de oportunidades (JämO)**

“La Defensoría para la Igualdad de Oportunidades fue creada en 1980, el mismo año en que entró en vigor la Ley para la Igualdad de Sexo en las Relaciones Laborales, ley que ha sido revisada en varias ocasiones, la última en 1991”.<sup>51</sup> La Ley en cita, se refiere a las condiciones imperantes en el mercado de trabajo y consta de dos partes: medidas activas para crear igualdad entre los sexos en el centro de trabajo y una prohibición de toda discriminación por razones de pertenencia a un sexo determinado.

El objetivo de la Ley es fomentar la igualdad de derechos y de oportunidades para el hombre y la mujer respecto al trabajo, los términos contractuales y otros aspectos de las condiciones de empleo, así como a las posibilidades de desarrollo en el trabajo. La meta consiste, principalmente, en mejorar las condiciones de la mujer en el mundo laboral.

La Ley hace responsable al empleador, siendo deber de este acabar con el acoso sexual, la discriminación salarial por motivos de sexo, o cualquiera otra condición que vaya abiertamente en contra de la citada igualdad en el centro de trabajo.

Las empresas con plantillas de diez o más empleados tienen también la obligación de elaborar un plan para la igualdad de sexo, donde se expliquen objetivos concretos y medibles de mejora. Ese plan ha de ser revisado anualmente.

---

<sup>51</sup> Idem.

Se ha obligado asimismo al empleador a realizar un estudio de las diferencias salariales en su centro de trabajo y, si hay diferencias no objetivas debidas a la pertenencia a un sexo, asegurar que dejen de existir.

Otro aspecto importante de la Ley es que el empleador debe facilitar tanto a los empleados como a las empleadas la combinación de un trabajo remunerado con la paternidad.

Las medidas activas de mejora de la igualdad de sexo toman la forma de material informativo, educación, seminarios y campañas para inspeccionar los planes de igualdad de sexo elaborados por empleadores particulares o sectores del mercado de trabajo.

La prohibición de la discriminación es revisada cada vez que alguien plantea una queja por considerarse discriminado. Hasta ahora, una queja ha de ser presentada sobre una base individual por la persona afectada. En casos de discriminación salarial, se ha de encontrar una persona comparable del sexo opuesto y que trabaje para el mismo empleador. En el caso de quejas de grupos, la JämO puede elegir una serie de casos de prueba para analizarlo.

La principal obligación de la JämO consiste en tratar de persuadir a los empleadores para que cumplan la Ley. Si se niegan, o si se demuestra que es imposible llegar a un acuerdo, la JämO puede llevar el caso ante el Tribunal del Trabajo.

En caso de negarse a cumplir las partes de la Ley relativas a medidas activas, por ejemplo la negativa a elaborar o revisar un plan para la igualdad de sexo, la JämO puede apelar ante la Comisión para la Igualdad de Oportunidades. Esta tiene derecho a imponer multas si el cumplimiento de las normas no se ha realizado en una fecha determinada.

### 3.4.3. El *Ombudsman* contra la Discriminación Étnica (DO)

La defensoría contra la discriminación étnica fue creada en 1896. Por discriminación étnica se entiende el tratamiento injusto o ultrajante por motivos de raza, color de la piel, nacionalidad u origen étnico, o creencia religiosa.

“La labor de la DO contra la discriminación laboral se basa en la Ley de Medidas contra la Discriminación Étnica en el Mundo del Trabajo. Según el mandato legal la DO ha de investigar y, en último caso, llevar ante los tribunales los casos de discriminación denunciados por las personas, así como vigilar el cumplimiento, por parte de los empleadores, de su obligación de lograr de forma activa una diversidad étnica en los centros de trabajo”.<sup>52</sup>

Una denuncia puede referirse, por ejemplo, al hecho de que una persona considere que ha sido postergada en el nombramiento para un empleo, o que ha sido objeto de hostigamientos por parte del empleador o de los compañeros de trabajo, y que ese tratamiento se debe a la etnicidad de la persona denunciante. Algunos casos se resuelven por conciliación a raíz de conversaciones mantenidas por la DO, o la federación sindical correspondiente con el empleador. Cuando la DO lleva el caso a los tribunales, se hace gratuitamente para la persona afectada independientemente del resultado del proceso. En los últimos años ha aumentado de forma notable el número de denuncias.

Según la ley, los empleadores tienen también la obligación de plantear objetivos mensurables y adoptar medidas concretas para lograr la diversidad étnica en el mundo del trabajo. La persona que considere que un empleador no cumple esos requisitos, puede hacer una denuncia a la DO, quien presentará propuestas de medidas. La DO puede también, por iniciativa propia, discutir esas cuestiones con el empleador. Si este no lleva a cabo las medidas, la DO puede dirigirse a la

---

<sup>52</sup> Idem.



Comisión contra la discriminación, instancia que puede imponer al empleador la realización de las mismas so pena de multa.

Las tareas de la DO en otros campos sociales están reguladas por la Ley de Defensoría contra la Discriminación Étnica. El Código Penal Sueco de 25 de marzo de 2000, incluye la protección contra ese tipo de discriminación en otros campos sociales distintos del mundo del trabajo. El delito, en tal caso, se denomina discriminación ilegal y es investigado por la policía. La DO puede vigilar la tramitación del asunto, pero no puede plantear por si misma querrela ante un tribunal. No obstante, la DO puede contribuir a un acuerdo entre denunciante y la parte denunciada, por ejemplo, un propietario de casas. Las denuncias fuera del mundo laboral tienen que ver, sobre todo, con la discriminación en el mercado de la vivienda, en la admisión de restaurantes o en la solicitud de créditos. También se hacen muchas denuncias contra los servicios sociales y contra los sistemas judicial y educativo.

La DO presta asimismo su asistencia a personas mediante asesoramiento telefónico, pudiendo igualmente tomar iniciativas propias sin necesidad de que se haya presentado denuncia alguna. Cuando varias denuncias indican la existencia de una pauta de discriminación étnica, o cuando llega a conocimiento de la DO algún caso importante desde el punto de vista de los principios, la Defensoría toma iniciativas de encuentro con autoridades, empresas y organizaciones para adoptar medidas preventivas y conseguir cambios. La DO puede también proponer al Gobierno enmiendas de leyes y otras medidas destinadas a contrarrestar la discriminación étnica en todos los campos de la sociedad.

#### **3.4.4. El *Ombudsman* contra la Discriminación debido a la Inclinación Sexual (HomO)**

La Defensoría contra la Discriminación debido a la inclinación sexual, es la más reciente de las Defensorías que hay en Suecia. Fue creada al aprobar el

*Riksdag* la Ley contra la Discriminación en el Mundo del Trabajo debido a la Inclinación Sexual, ley que entró en vigor el 1º de mayo de 1999.

“Por inclinación sexual se entiende la caracterización de conductas tales como la homosexualidad, bisexualidad o heterosexualidad de una persona. Sin embargo, las conductas sexuales que se den en las personas independientemente de su tendencia sexual, no están incluidas en la protección antidiscriminatoria. La nueva legislación no se refiere a una minoría, sino que protege a toda la población contra el hecho de que se tenga indebidamente en cuenta la inclinación sexual de una persona”.<sup>53</sup>

La HomO se ha de encargar del cumplimiento de ese nuevo instrumento legal en el mundo del trabajo, actuando asimismo para que no se produzcan los hechos de discriminación debido a la inclinación sexual en otros campos de la sociedad.

La HomO después de las consultas oportunas, tomará iniciativas y contribuirá a la labor informativa, adoptando asimismo otras medidas para crear opinión. Como instancia con conocimientos periciales, participará en diversos contextos de investigación y legislación y seguirá igualmente la evolución internacional en su ámbito de responsabilidades, en lo especial en el marco de la Unión Europea.

En el mundo del trabajo esa Defensoría tiene ciertos poderes, así puede representar ante el Tribunal del Trabajo a un solicitante de empleo o un trabajador que haya sido discriminado debido a su inclinación sexual.

Muchas quejas tratan de cuestiones que no tienen que ver con el mundo laboral, como la discriminación en el mercado de la vivienda o en los contactos con distintas autoridades. Esos tipos de discriminación son punibles, y la HomO puede

---

<sup>53</sup> Idem.

en tales casos asesorar sobre las normas vigentes y sobre el procedimiento que ha de seguir la persona para defender sus derechos.

### **3.4.5. El Ombudsman de Menores (BO)**

Los niños y jóvenes hasta la edad de 18 años tienen en Suecia su propia Defensoría, cuya misión principal es la de salvaguardar los derechos e intereses de los niños y jóvenes tal como se establece en la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño.

A la cabeza de la Defensoría de Menores, organismo que cuenta con una plantilla de 13 empleados, hay un director general. La BO fue establecida por una ley adoptada por el Parlamento en 1993. En términos estrictamente administrativos y financieros, la Defensoría de Menores depende del Ministerio de Salud Pública y Asuntos Sociales.

Una de las tareas más importantes de labor es la de representar a los niños y jóvenes en los debates públicos con la finalidad de que puedan hacer oír su voz, haciendo que se respeten sus opiniones. La Defensoría capta los puntos de vista de los jóvenes sobre cuestiones corrientes mediante diversos cuestionarios y estudios, por cartas y por conversaciones telefónicas.

El objetivo de ese Canal es aumentar la comunicación con los jóvenes planteándoles cuestiones directamente e informándoles sobre sus derechos y sobre la Convención de la ONU. Niños y jóvenes pueden también llamar a una "Línea de Información" telefónica especial, BO en directo, donde pueden hacer preguntas sobre sus derechos y recibir consejos sobre dónde y cuándo pueden recibir ayuda para tratar diversas situaciones. La BO tiene poder para clasificar como secreta toda información recibida referente a la situación de una persona en particular.

La BO actúa a nivel estratégico, lo que significa que supervisa la aplicación de la Convención para todos los niños suecos como grupo. La BO hace recomendaciones sobre, por ejemplo, cambios en la legislación con objeto de conseguir una mayor concordancia entre la Convención y las leyes suecas. La BO trabaja para conseguir que los Ayuntamientos y las Diputaciones provinciales usen la Convención como base de sus actividades relativas a los niños y jóvenes.

Otra tarea importante es la de crear opinión e influir en las actitudes de los políticos, las personas con poder de decisión y el público en general en cuestiones referentes a los niños y jóvenes. Todo eso lo hace la BO mediante una amplia gama de actividades, tales como artículos en la prensa, comisiones de presión y la organización de conferencias y seminarios.

La BO coopera estrechamente con otras autoridades públicas y organizaciones que se ocupan de cuestiones que afectan a niños y jóvenes a diversos niveles de la sociedad. Como las necesidades y los derechos de niños y jóvenes cubren un campo tan amplio, es necesario que la BO realice sus prioridades con regularidad. Así, sus actividades se centran en cinco campos principales:

- La aplicación y ejecución de la Convención de la ONU, sobre los Derechos del Niño, de fecha 2 de septiembre de 1990.
- Los niños y jóvenes en situaciones vulnerables, tales como la intimidación y los abusos sexuales.
- La influencia de los niños y jóvenes en la escuela y en la sociedad.
- Las condiciones de los niños y jóvenes en la esfera legal, política y social.
- Coordinación y desarrollo de actividades públicas relacionadas con la seguridad de los niños y jóvenes.

La BO recopila informes sobre los últimos conocimientos y estadísticas sobre los niños y jóvenes, difundiéndolos entre grupos especiales. La BO sigue y fomenta también la investigación en campos relevantes.

La BO presenta un informe anual al Gobierno, centrado en los campos que considera que los derechos de los niños y jóvenes no están adecuadamente asegurados o en que Suecia no cumple por completo la Convención de la ONU sobre los Derecho del Niño. La BO también presente propuestas de enmiendas a instrumentos legales y destaca cuestiones consideradas de importancia para la consideración del Gobierno. Asimismo, el informe da una imagen actualizada de las condiciones en que crecen los niños y jóvenes en Suecia.

#### **3.4.6. El *Ombudsman* de los Discapacitados**

La Defensoría de los discapacitados fue creada el 7 de noviembre de 1994 para vigilar las cuestiones relativas a los derechos e intereses de las personas con diversas minusvalías. Esa Defensoría trabaja para conseguir los objetivos generales de la política sobre la discapacidad, es decir la plena participación e igualdad de las personas con discapacidad.

La actividad de la Defensoría de los Discapacitados esta regulada en un estatuto especial. Una de sus disposiciones es que las autoridades no pueden negarse a darle información ni a entablar negociaciones con ella.

La Defensoría intenta remediar las deficiencias, relativas a su campo, presentando asuntos al gobierno y planteando enmiendas de leyes. También toma iniciativas para aliviar los fallos legales que afectan a las personas con discapacidad. La necesidad de asesoramiento legal ha demostrado ser grande y ello no solo entre personas con discapacidades y sus familiares, sino también entre los que trabajan profesionalmente con esas cuestiones. De ahí que los consejos referentes a temas legales, constituyen el núcleo de la actividad de la Defensoría

de los Discapacitados y, por lo cual, se ha hecho hincapié en la importancia de tener expertos legales calificados dentro de la organización.

Una de las tareas centrales de la Defensoría de los Discapacitados consiste en elaborar, evaluar y difundir información sobre las normas estándares sobre la igualdad de oportunidades para personas con discapacidad, adoptadas por la ONU en 1993.

Además de fomentar el conocimiento de esas normas, la Defensoría ha investigado en que medida tales normas son generalmente respetadas y aplicadas.

Así, por ejemplo la accesibilidad a los lugares públicos ha demostrado ser muy poco satisfactoria.

El sector empresarial puede desempeñar un papel importante en la tarea de poner los bienes y servicios a disposición de todos. Su papel como parte empleadora es también trascendental. En el estatuto de la Defensoría de los Discapacitados se incluye el mandato de mantener contactos con las empresas y fomentar que el sector privado preste la debida atención a los temas relacionados con la discapacidad.

La cooperación con organizaciones que representen a personas con discapacidad, y estén dirigidas por estas, es fundamental para la labor de la Defensoría. Por eso, todas las organizaciones de ese tipo con derecho a una subvención estatal, se reúnen con su Defensoría dos veces al año.

Desde el 8 de octubre de 1999, en Suecia hay una ley que prohíbe la discriminación de personas con discapacidades funcionales en el mundo del trabajo. Esa ley protege a los trabajadores y solicitantes de trabajo contra la discriminación por parte del empleador. La Defensoría de los Discapacitados tiene la misión de seguir el cumplimiento de la ley, haciendo sobre todo que los

empleadores la cumplan voluntariamente. La Defensoría tiene derecho a plantear querrela ante Tribunal del Trabajo a favor de un/a trabajador/a o solicitante de trabajo, cuando la organización sindical correspondiente decide no hacerlo.

### **3.4.7. El *Ombudsman* de Prensa (PO)**

El sistema autodisciplinario de la Prensa sueca no se basa en la legislación sino que es completamente voluntario y está financiado totalmente por las tres organizaciones de la Prensa, el Club de Prensa nacional, la Unión de Periodistas y la Asociación de Editores de Prensa. Estas son asimismo responsables de redactar el Código Deontológico de Suecia para la prensa, la televisión y la radio.

El Comité de Deontología Periodística, creado en 1916, es la magistratura más antigua del mundo en su género. Fue instituido por las tres organizaciones mencionadas arriba.

El Comité está formado por un juez que actúa como presidente, sendos representantes de las organizaciones mencionadas arriba, además de dos representantes de la población en general, que no pueden tener ninguna vinculación con propietarios de periódicos ni con organizaciones de la prensa.

El titular de la Defensoría de Prensa<sup>54</sup>, es designado por un comité especial compuesto por los JO y los presidentes del Colegio de Abogados de Suecia y del Club de Prensa.

Las quejas por violación de la ética periodística se presentan a la PO, que también está autorizada para abordar por propia iniciativa problemas de su competencia, a condición de que la persona o personas afectadas estén de acuerdo.

---

<sup>54</sup> Es otra denominación del Ombudsman de Prensa.

Cualquier ciudadano interesado puede protestar ante la PO contra noticias o comentarios de prensa que considere violación de la ética periodística. Pero la persona a la cual atañe el artículo denunciado, tiene que dar su consentimiento si se quiere que a raíz de la queja se censure el periódico.

Cuando la PO recibe una queja, tiene el deber de averiguar si se puede satisfacer mediante una rectificación o réplica en el periódico en cuestión. Si no logra resolver la disputa por esta vía, la PO puede realizar una investigación, pidiéndoles su opinión, ante todo, al editor responsable del periódico. Una condición es que las quejas sean presentadas en un plazo de tres meses desde la publicación original.

Una vez terminada la investigación, la PO tiene dos opciones: (1) el asunto no se considera motivo para reprender al periódico; (2) las pruebas obtenidas son suficientemente importantes para someter el caso al Comité de Deontología Periodística.

La primera alternativa (1) puede ser apelada al Comité. Nada le impide al demandante llevar la causa a un tribunal ordinario una vez que ha sido examinada por la PO y el citado Comité.

La presentación de cualquier queja ante la PO es gratuita. La PO responde además a consultas de la comunidad sobre cuestiones de ética periodística.

“En los últimos años se han venido registrando de 400 a 450 quejas al año, en buena parte relacionadas con informaciones periodísticas sobre procesos penales y con intrusión en la vida privada de individuos. Aproximadamente un 15% de todas las quejas planteadas han culminado en la censura de la actuación del periódico en cuestión por parte del Comité.”<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Documento publicado por el Instituto Sueco, el 22 de febrero de 2007, en: [www.si.se](http://www.si.se)



### 3.4.8. Organización de la oficina del *Ombudsman* Parlamentario

La institución tiene solamente una oficina y está localizada en Västra Trädgårdsgatan 4 en Estocolmo, Suecia; la oficina del *ombudsman* está constituida por cuatro *ombudsmen*, cada uno de ellos es responsable de un área de supervisión que comprende un número determinado de autoridades públicas. Uno de ellos es el jefe de la institución y es también el Administrador General el que decide sobre la dirección total de las actividades de la oficina del Ombudsman parlamentario. Buscando la sencillez cada departamento tiene su propio color, así se habla del Departamento Amarillo, el Departamento Blanco, el Departamento Azul y el Departamento Rojo, el jefe de la institución ya referida es asistido por un Departamento Administrativo dividido en dos unidades, una estrictamente administrativa y la otra de relaciones internacionales, ambas bajo el mando de un Director Administrativo, además ocho jefes de división, cada Ombudsman tiene los auxiliares necesarios para realizar a cabalidad sus actividades y una secretaria para dar gestión a sus indicaciones. En total tiene a sus órdenes un personal de 55 elementos de los cuales de 30 a 35 son abogados.

Cada *ombudsman* es auxiliado por dos Jefes de División y entre 5 y 7 oficiales Ejecutivos, la mayoría de ellos son jóvenes jueces de carrera, cada departamento tiene su propia secretaría con dos secretarías a cargo, esto quiere decir que cada departamento de un Ombudsman tiene un personal de aproximadamente 10 a 15 elementos. También existen en la estructura de la institución dos *ombudsmen* sustitutos designados por el parlamento en caso de enfermedad o ausencia por largos viajes oficiales de los titulares de la institución del Ombudsman.

Finalmente, suele pensarse que el Canciller de Justicia (JK), desempeña funciones idénticas, podría parecer así, porque todos los *ombudsman* tienen la función de vigilar el cumplimiento de la ley pero la diferencia radica en los fines y métodos que se utilizan para realizar la mencionada función. Mientras el

Ombudsman Militar y el Canciller de justicia realizan investigaciones específicas y su ámbito de actuación es más reducido, el Ombudsman parlamentario o de Justicia tiene un campo de acción más general. El Dr. Rowart Donald C. en su obra “El Ombudsman” argumenta con relación a esta supuesta duplicidad de funciones de estas tres instituciones jurídicas suecas de la siguiente manera:

“Podría parecer extraño e irracional que funciones casi idénticas sean realizadas por diversos vigilantes: el Canciller de Justicia (JK) por una parte y el Ombudsman Parlamentario (JO) y el Ombudsman Militar (OM), por el otro. Sin embargo, la explicación de esta situación debe buscarse en los antecedentes históricos; para evitar duplicaciones innecesarias en sus actividades el JK, JO y el OM, se comunican informalmente. Esto se aplica particularmente a las cuestiones de cuándo y dónde se ha de inspeccionar”.<sup>56</sup>

Pese a la similitud de las funciones de las instituciones multireferidas el mismo autor ponderando la excelente coordinación entre ellas en la práctica cotidiana expresa de manera concluyente:

“En resumen, podemos decir que en la práctica no se han presentado inconvenientes serios por el hecho de que las funciones de vigilancia de las tres oficinas puedan coincidir”.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Rowart, Donald C, *El Ombudsman*, Ed. Siglo XX, México, 1997, p. 52.

<sup>57</sup> Ibidem, p. 53.

## CAPÍTULO CUARTO

---

### ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

#### 4.1. PROCURADURÍA DE LOS POBRES DE SAN LUIS POTOSÍ

No obstante que desde el movimiento de independencia, Hidalgo como precursor y Morelos como interprete de los Sentimientos de la Nación, ya expresaban ideas análogas de los Derechos Humanos, el antecedente más formal y elaborado de una institución defensora de los mismos, aparece hasta el año de 1847 en el estado de San Luis Potosí con la Ley de Procuraduría de Pobres impulsada por Ponciano Arriaga. Dicha norma estableció la competencia de tres procuradores, los cuales, defendían a los menesterosos de cualquier agravio o tratamiento abusivo por parte de las autoridades públicas.

Estos funcionarios de pobres averiguaban hechos y señalaban medios reparadores o, en su caso, llevaban al responsable ante el Juez.

Por su enorme importancia como primer antecedente formal nacional de Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se transcribe en el anexo I, el Proyecto de Ley de Procuraduría de Pobres en San Luis Potosí, el Dictamen del Congreso.

#### 4.2. PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

Por su identificación con el *ombudsman* especializado en defender los derechos de los consumidores que conforma parte del Sistema Ombudsman

Sueco, se ha considerado a la Procuraduría Federal del Consumidor antecedente nacional del Ombudsman mexicano.

Con el propósito de tutelar los derechos de los consumidores en México, el 5 de febrero de 1976 se promulga la Ley Federal de Protección al Consumidor, a virtud de la cual se crea la Procuraduría Federal del Consumidor como un órgano descentralizado, con funciones de autoridad y con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objetivo esencial consiste en tutelar los derechos, la dignidad y el patrimonio de los ciudadanos.

Dice Magdalena Aguilar Cuevas, que las facultades de la procuraduría Federal del Consumidor se *"... aproximan (...) en cierta forma a la figura del Ombudsman. Sin embargo no tiene obligación de rendir informes específicos anuales, que es una forma muy importante y efectiva de ejercer presión moral y que le permite señalar errores y corregir las deficiencias"*.<sup>58</sup>

#### **4.3. DIRECCION PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEON**

En el mes de diciembre de 1978 el Titular del Poder Ejecutivo Estatal de Nuevo León, envió a la Legislatura Local un proyecto de Ley para la Defensa de los Derechos Humanos a virtud de la cual se crearía la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, órgano que sería jerárquicamente dependiente del Gobernador del Estado.

El Congreso Local aprobó la referida ley del 3 de enero del 1979, siendo su propósito fundamental garantizar los derechos individuales y sociales consagrados a favor de los gobernados tanto en la Constitución Federal como en la

---

<sup>58</sup> Aguilar Cuevas, Magdalena, *El Defensor del Ciudadano (Ombudsman)*, U.N.A.M - C.N.D.H, México, 1991, p. 117.

local quedando la Dirección facultada para integrar defensores de derechos humanos.

No obstante, el Dr. Héctor Fix-Zamudio asegura que la Dirección para la defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León no tuvo eficacia práctica.<sup>59</sup>

#### **4.4. PROCURADOR DE VECINOS DEL MUNICIPIO DE COLIMA**

Por acuerdo del Cabildo del Ayuntamiento de Colima con fecha 21 de noviembre de 1983, se crea el Procurador de Vecinos del Municipio de Colima, entre cuyas atribuciones se encontraban facultades muy similares a las del *Ombudsman* Sueco como el investigar quejas formuladas por los afectados debido a actos u omisiones provenientes de autoridades y servidores públicos de la administración municipal; además, el Procurador de Vecinos estaba facultado para proponer soluciones los conflictos planteados, pero sin que sus propuestas tuviesen carácter imperativo; igualmente, el organismo tenía la obligación de rendir informes anuales.

Bastó la experiencia de un año de operatividad de esta institución para que la figura del Procurador de Vecinos del Municipio de Colima trascendiera del ámbito municipal y adquiriera nivel estatal al instituirse en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Colima del 8 de diciembre de 1984. (Art. 94 y 95).

#### **4.5. DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS**

En 1985 al tomar posesión de la rectoría de la Universidad Nacional Autónoma de México (U.N.A.M.) el Dr. Jorge Carpizo ofreció la creación de un organismo encargado de la tutela de los derechos universitarios, propuestas que

---

<sup>59</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, CNDH, México, 1993, p. 205.

se materializó el 24 de abril de 1985, cuando es sometido a la consideración del Consejo Universitario el Proyecto de Estatuto para la creación de la Defensoría de los Derechos Universitarios, mismos que se aprobó, según Magdalena Aguilar Cuevas, el 30 de mayo de 1985. Sin embargo, el Dr. Héctor Fix-Zamudio refiere que tal Estatuto "Fue aprobado por el Consejo Universitario de la U.N.A.M. el 3 de enero de 1985".<sup>60</sup>

La defensoría de los derechos universitarios opera en la actualidad y se trata de un órgano vigilante del cumplimiento de los ordenamientos jurídicos universitarios y al cual tienen acceso tanto los académicos como los estudiantes de la U.N.A.M. a fin de dilucidar los conflictos que por afectación de sus derechos se imputen a las autoridades universitarias.

#### **4.6. PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL INDÍGENA DEL ESTADO DE OAXACA**

En 1986 se crea en Oaxaca la Procuraduría de Defensa del Indígena con el objeto de procurar la liberación de indígenas privados de su libertad. Sin embargo, otra de sus atribuciones consistía en intervenir "... *para evitar los malos tratos que se den a procesados indígenas*", lo que transforma a este organismo como un *ombudsman* especializado en asuntos indígenas.<sup>61</sup>

#### **4.7. PROCURADURÍA SOCIAL DE LA MONTAÑA Y ASUNTOS INDÍGENAS DEL EDO. DE GUERRERO**

El 29 de abril de 1987, se promulga en Guerrero la Ley que crea la Procuraduría Social de la Montaña un órgano subordinado al Ejecutivo Estatal y cuya atribución fundamental estribaba en proteger los intereses de los indígenas, lo que lo esbozaba como un Ombudsman especializado en materia indigenista.

---

<sup>60</sup> Idem

<sup>61</sup> Aguilar Cuevas, Magdalena, op. cit., p. 121.

En 1989, se reforma la Ley de la Procuraduría Social de la Montaña, ampliando su competencia a todo el Estado y cambiando la denominación del organismo por Procuraduría Social de la Montaña y de Asuntos Indígenas.

#### **4.8. PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES**

Producto de las reformas a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes del 14 de agosto de 1988, se crea la Procuraduría de Protección Ciudadana, cuya función esencial consistía en la supervisión a la administración pública estatal a través de la investigación de quejas formuladas por los ciudadanos en contra de servidores públicos.

El organismo contaba entre sus atribuciones con la posibilidad de recomendar políticas y acciones gubernamentales, así como la imposición de sanciones, pero sus resoluciones no estaban dotadas de coercitividad. Dentro de sus obligaciones estaba la de rendir un informe anual a los Poderes Ejecutivo y Legislativo y además quedaban excluidos de su competencia los asuntos relacionados con procesos electorales y aquellos de índole laboral cuando el afectado fuese un servidor público.

#### **4.9. DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS DE LOS VECINOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO**

El 22 de diciembre de 1988, se promulga en Querétaro el Reglamento General de la Defensoría de los Derechos de los Vecinos donde se señala como facultad principal del organismo recibir e investigar las quejas y denuncias de los ciudadanos que se consideren afectados en sus derechos, por actos u omisiones

que sean irracionales, injustos, inadecuados o erróneos, de las autoridades y funcionarios del Municipio.<sup>62</sup>

No era materia de la competencia de la Defensoría de Vecinos de Querétaro aquellas violaciones administrativas para las cuales existieran en la legislación medios de impugnación ordinaria.

Se encuentran entre sus facultades el emitir recomendaciones sin fuerza coercitiva y tenía, además, la obligación de rendir informes bimestrales al Ayuntamiento y al Presidente Municipal.

#### **4.10. PROCURADURÍA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL**

Por acuerdo del entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal Manuel Camacho Solís, del 23 de enero de 1989 se creó la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal con el propósito de vigilar que la conducción de la administración pública fuese apegada a los principios de la legalidad, eficacia, honestidad y oportunidad.

Dentro de las facultades de la Procuraduría se encuentran algunas que son características de la figura del *Ombudsman*, como la investigación de quejas en contra de funcionarios de la administración pública, la emisión de recomendaciones; la propuesta de soluciones conciliatorias y la rendición de informes periódicos al Jefe del Departamento del Distrito Federal. Asimismo, se excluyó de sus asuntos de carácter político, jurisdiccional u laboral entre servidores públicos y la administración del Distrito Federal.

---

<sup>62</sup> Ibidem, p. 132.



#### **4.11. LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (C.N.D.H.)**

No obstante los antecedentes de carácter internacional y nacional que ya existían del Ombudsman, la inserción de esa institución en el orden jurídico mexicano se percibió como una inclusión abrupta que pretendía encontrar explicación en diversos fenómenos y argumentos que se adujeron como causas motivadoras de su introducción a nuestra tradición jurídica.

##### **4.11.1. Presión externa para la firma del Tratado de Libre Comercio**

Una de las principales hipótesis que se forjaron para tratar de encontrar algún fundamento de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos consistió en aseverar que su establecimiento en nuestro país respondía exclusivamente a exigencias internacionales a fin de asegurar la suscripción del Tratado de Libre Comercio que se celebró entre México, Canadá y Estados Unidos.

Esta hipótesis se sustentaba en que, los dos países más poderosos económicamente del Continente Americano no se asociaban con una nación donde las conculcaciones a los derechos fundamentales del gobernado eran una actitud recurrente e impune, lo cual evidenciaba que la creación de la Comisión de Derechos Humanos más que favorecer al interés nacional, pretendía demostrar a la comunidad internacional que la sociedad comercial de Estados Unidos y Canadá con México se fincaba en la premisa de que el acuerdo se realizaba entre países desarrollados donde se habían superado ya por mucho actitudes primitivas como la infracción a los derechos básicos del ciudadano.

##### **4.11.2 Inaccesibilidad al Juicio de Amparo.**

En nuestro país, el juicio de amparo ha sido el instrumento jurídico que tradicionalmente se ha encargado de la preservación del régimen constitucional y de la vigencia de los derechos públicos subjetivos de los gobernados, sin embargo,

como a virtud de su tramitación se dilucidan conflictos donde se determinan situaciones tan trascendentales como la constitucionalidad de los actos de autoridad y además, como los ciudadanos frecuentemente acudían al juicio de amparo, se cayó en el abuso de este instrumento jurídico, por lo que el legislador paulatinamente fue ideando formulas jurídicas que tecnicaron al juicio de amparo y que se convirtieron en limitantes para su acceso.

Ante estas circunstancias se hizo perceptible la necesidad de dotar al ciudadano de mecanismos jurídicos de fácil acceso y de resultados igualmente pronto y efectivos para resolver aquellos casos de conculcación a las prerrogativas fundamentales del gobernado.

Esta es la segunda hipótesis que intenta justificar la existencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en nuestro país.

#### **4.11.3. Reconocimiento oficial a las violaciones a los Derechos Humanos**

La forma presidencialista de gobierno que tradicionalmente ha venido operando en nuestro país y que supone la concentración del poder político en el titular del Poder Ejecutivo Federal provocó que la vida nacional se desarrollará entre constantes abusos de la autoridad y omisión de las actividades que legalmente les estaban asignadas, lo que originaba constantes transgresiones por parte de las autoridades y los servidores públicos a los derechos fundamentales de los mexicanos.

Ello llevó reconocimiento oficial de la permanente violación a los derechos elementales del ciudadano, conformándose así una premisa más que orilló a la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Dan puntual cuenta de estas ideas las palabras del Presidente Lic. Carlos Salinas de Gortari, pronunciadas del día 6 de junio de 1990, en ocasión de la instalación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

“En un país de casi 85 millones de habitantes es casi imposible evitar totalmente que ocurran violaciones a las garantías de las personas o grupos. Ningún sistema puede hacerlo. Pero sí podemos asegurar que se investigarán y perseguirán todas las reclamaciones; que se sancionará a los culpables de acuerdo al procedimiento de la ley, sea quien sea hasta sus últimas consecuencias. Nadie por encima de la ley. No a la impunidad”.<sup>63</sup>

Las omisiones y los abusos de autoridad constituían sin duda un estado de infracción permanente a principio de legalidad lo que se traducía en la inobservancia del Estado de Derecho.

#### **4.11.4. Multiplicidad de los Organismos No Gubernamental (O.N.G.).**

Antes de la inclusión de la Comisión Nacional de Derechos Humanos al orden jurídico nacional, existían ya pluralidad de Organismos No Gubernamentales que dedicaban su labor a la protección y tutela de los derechos fundamentales y que básicamente operaban bajo el concepto de asociaciones civiles dedicando sus acciones a documentar y denunciar violaciones a los derechos humanos que se sucedían en el ámbito nacional.

Sus denuncias eran frecuentes, muchas de ellas válidas y serias pero otras solo protagónicas y sin sustento real. Acaso el hecho de que el Estado mexicano se haya visto rebasado por estos organismos no gubernamentales y que sus denuncias y señalamientos hayan extralimitado el contexto nacional para concentrar inclusive la atención internacional, pudiese consistir en una premisa más

---

<sup>63</sup> Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, N° 90/0, Agosto de 1990, México, p .3.

que sirvió de base para la constitución de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

#### **4.11.5. Introducción de la C.N.D.H. al orden jurídico mexicano**

Intentando seguir el modelo escandinavo del *ombudsman*, por Decreto Presidencial del Lic. Carlos Salinas de Gortari, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de junio de 1990, se introduce por primera vez al régimen jurídico mexicano un organismo que, desde el ámbito administrativo, se encarga de la protección a los derechos fundamentales del gobernado.

Debido a que el Presidente de la República consideró que *“a la Secretaría de Gobernación le corresponde conducir la política interior que compete al Ejecutivo Federal, incluyendo la coordinación y ejecución de acciones dirigidas a promover la salvaguarda de las garantías individuales”*<sup>64</sup> se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y adscrita directamente al titular de aquella dependencia.

El artículo segundo del Decreto de Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos disponía:

“La Comisión Nacional de Derechos Humanos será el órgano responsable de proteger 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; esto último, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores”.

---

<sup>64</sup> Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como Órgano Descentralizado de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de junio de 1990, pp. 3 y 4.

No obstante la existencia del organismo encargado de la protección y tutela de los derechos humanos, pronto la sociedad civil y los partidos políticos formularon críticas hacia la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que fundamentalmente se hacían consistir en la falta de autonomía funcional de ésta, al ser un organismo dependiente de la Secretaría de Gobernación, lo que le impedía según se aducía una conducta imparcial y eficiente.

#### **4.11.6. Elevación a rango constitucional de la C.N.D.H.**

Ante los anteriores y otros planteamientos, el entonces titular del Poder Ejecutivo Federal, Lic. Carlos Salinas de Gortari, al rendir su tercer informe de gobierno anunció que propondría al Constituyente Permanente, la elevación a rango constitucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Con ese motivo, el 18 de noviembre de 1991; el Presidente Salinas envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reformas a la Ley Fundamental para elevar a rango constitucional la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La iniciativa proponía que: *“el actual artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se divide en dos apartados; uno “A” para recoger el actual contenido del artículo y uno “B” para establecer la creación de organismos protectores de derechos humanos”*.<sup>65</sup>

El texto propuesto en la iniciativa presidencial de adición al artículo 102 de la Constitución Política del País era el siguiente:<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Iniciativa Presidencial para elevar a rango constitucional a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de fecha 18 de noviembre de 1991.

<sup>66</sup> Idem.

“Artículo único. El artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pasa a ser apartado “A” del propio artículo y se adiciona a éste un apartado “B” para quedar como sigue”:

“Apartado A”:

“La Ley organizará el Ministerio Público de la Federación...”

“Apartado B”:

“El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos. Dichos organismos 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 obligatorias para las autoridades respectivas. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados”.

Una vez efectuado todos los trámites legislativos correspondientes, el artículo 102 quedó aprobado como sigue:

Artículo 102–A. – La ley organizará el Ministerio Público de la Federación...

“B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa proveniente de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos

derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados”.<sup>67</sup>

De este modo, con la adición que se hizo al artículo 102 de la Ley Fundamental del país por virtud de la cual se facultó a los órganos legislativos tanto de la Federación como en los Estados para establecer, en el término de sus respectivas competencias, órganos de protección a los derechos humanos, se instituyó a nivel constitucional en el Estado mexicano el Sistema No Jurisdiccional de protección y de tutela a los derechos fundamentales del hombre el cual queda a cargo de las Comisiones Públicas de Derechos Humanos, según decreto de 28 de enero de 1992.

Así en nuestro país operan 33 organismos encargados de la procuración de los derechos fundamentales del gobernado; una Comisión Nacional de Derechos Humanos, 31 Comisiones de los Estados y una más para el Distrito Federal.

#### **4.11.7. Reforma al artículo 102 Apartado “B” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 13 de septiembre de 1999.**

Tratando de generar mayor confianza de la ciudadanía en las actividades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y además ponderar su falta de autonomía sobre la cual tanto se especulaba, el día 13 de Septiembre de 1999, bajo el mandato del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, se materializa

---

<sup>67</sup> Idem.

Constitucionalmente la reforma al Art. 102 Apartado B quedando como se cita a continuación:

“ARTÍCULO 102–A. – La Ley organizará el ministerio público de la federación...”

“B. El congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara 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”.

“Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, 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 se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios”.

“La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada”.

“La Ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo”.



“El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuatro de esta Constitución”.

“El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley”.

“La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas”.

Consecuente con las últimas reformas al artículo 102 Apartado B de la Constitución General de la República, el entonces Presidente de la República, Lic. Vicente Fox Quezada, promulga el 26 de noviembre del 2001, las reformas, adiciones y derogaciones a la ley de la comisión Nacional de los Derechos Humanos, decretada por el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de las cuales hago una síntesis en los incisos citados a continuación.

- a) Se modifica la denominación de la Ley para quedar como sigue:  
Ley de la Comisión Nacional de los Derechos humanos.
- b) Se establece la autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.
- c) Establece su competencia de última instancia respecto a sus equivalentes en los estados.

- d) Señala los requisitos para ser Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con modificaciones al artículo 9 de la C.N.D.H.
- e) Sobre la votación a que es sometido el Presidente de la C.N.D.H., por las dos terceras partes de la Cámara de Senadores y la auscultación previa por la Comisión respectiva.
- f) El Presidente de la C.N.D.H., durará en el cargo 5 años con posibilidad de reelección y adiciones a sus facultades.
- g) Establece nuevas facultades al Consejo Consultivo y su integración en los artículos 17, 18, y 19 de la ley de la CNDH.
- h) Se reforma y adicionan los acuerdos y recomendaciones en los artículos 46 y 52 de la ley de la C.N.D.H.

Con ésta última reforma se fortalece el carácter de órgano constitucional autónomo de la C.N.D.H., como lo son los Tribunales Agrarios, el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; dicho carácter se define en razón de los elementos comunes que los identifican: 1) La constitución misma los prevé, 2) se constituyen como necesarios en la formación del modelo de estado de derecho, 3) establecen los derroteros de las políticas de estado, 4) no forman parte de la estructura de los poderes tradicionales y 5) no están subordinados a ningún poder.

El Dr. Miguel Carbonell, define a los citados órganos, de la siguiente manera:

“... se puede decir que los órganos constitucionales autónomos a)son creados de forma directa por el texto constitucional; b) cuentan con una esfera de atribuciones constitucionalmente determinada, lo cual constituye una “garantía institucional” que hace que tal esfera no esté disponible para el legislador

ordinario... ; c) llevan a cabo funciones esenciales dentro de los Estados modernos y d) si bien no se encuentran orgánicamente adscritos o jerárquicamente subordinados a ningún otro órgano o poder, sus resoluciones... son revisables según lo que establezca la Constitución de cada país”.<sup>68</sup>

La expresión “Comisión Nacional de los Derechos Humanos” está gramaticalmente mejor estructurada y evita la cacofonía de la denominación anterior. Era necesario revisar la competencia de la C.N.D.H. resultando muy apropiado establecer la última instancia con relación a las comisiones locales. Es significativa, también, la edad (35 años), la experiencia en materia de derechos humanos, la restricción en el ámbito de la política de partidos y el haber ocupado un puesto de alto rango en los diferentes niveles de gobierno. Era obligatorio establecer en la norma la buena reputación del candidato y su preparación académica de Licenciado en Derecho.

El artículo 102 B que se refiere a la competencia de la C.N.D.H. establece, al final del primer párrafo, la expresión: “... *con excepción de los del Poder Judicial de la Federación*”; y reitera refiriéndose a todos los organismos de protección de los derechos humanos en líneas subsecuentes, “... no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. A éste respecto, el Dr. Jorge Carpizo valida las razones del profesor Donald Rowat, de la siguiente manera:

“Personalmente estoy a favor del Ombudsman Judicial, y considero que son válidas las razones que expone el profesor Donald Rowat para apoyarlo, a saber: que la supervisión la realiza una persona fuera del sistema, lo que elimina la posibilidad de pensar que los jueces se estén protegiendo mutuamente; es sólo una recomendación que no tiene obligatoriedad; se refiere únicamente a aspectos administrativos; y generalmente, respecto a la conducta de los jueces, emite reprimendas o críticas. No es usual que se refiera a conductas graves, pero el que lo pueda hacer resulta un buen estímulo para la rectitud judicial”.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> *Elementos de Derecho Constitucional*, Ed. Fontamara, México, 2006, p. 105.

<sup>69</sup> Carpizo, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, Ed. Porrúa, 2ª ed., México, 1998, p. 94.

Lo anterior resulta razonable porque en un Estado de Derecho todas las instituciones deben estar sujetas a la ley y deben transparentar sus actividades y ser objeto de supervisión y control.

## CAPITULO QUINTO

---

### ANÁLISIS JURÍDICO COMPARATIVO DEL OMBUDSMAN PARLAMENTARIO SUECO Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

#### 5.1. EL SISTEMA DE GOBIERNO SUECO COMO MARCO JURÍDICO INSTITUCIONAL DEL OMBUDSMAN PARLAMENTARIO ACTUAL.

##### EL DERECHO Y LA JUSTICIA EN SUECIA

La legislación sueca actual es el resultado de un largo desarrollo histórico, caracterizado más bien por la continuidad que por cambios bruscos. Hasta 1974, la principal fuente de derecho constitucional fue la Ley sobre la Forma de Gobierno de 1809. Una nueva ley entró en vigor el 1º de enero de 1975.<sup>70</sup>

Tal como ha evolucionado hasta nuestros días y como se ha establecido en la actual Ley sobre la Forma de Gobierno, el sistema de gobierno sueco se presenta como una Monarquía Constitucional calificándose ésta como una democracia representativa. Esto significa que en los comicios celebrados a intervalos regulares por sufragio universal y con igualdad de derecho al voto, los ciudadanos eligen un organismo con facultad de tomar decisiones: el Riksdag, o sea el Parlamento sueco. Otra piedra angular del sistema sueco es el parlamentarismo.

---

<sup>70</sup> Los documentos constitucionales de Suecia, son los siguientes: *The Instrument of Government, the Riksdag Act, the Act of Succession, the Freedom of the Press Act, the Fundamental Law on Freedom of Expresión. The Constitution of Sweden, Sveriges riksdag*, 2000, pp. 6 y 7.

Por lo que concierne al derecho civil y penal, aún está en vigencia el Código de Leyes sueco de 1734, al menos oficialmente, aunque muy poco queda de su contenido original. A lo largo de este siglo se ha sustituido la mayor parte de aquel, por otros completamente nuevos relativos al matrimonio, herencia y sucesión, bienes raíces, medio ambiente, delincuencia y penas, procedimiento judicial y aplicación de las sentencias. Además, en los tiempos modernos ha ido surgiendo un amplio cuerpo de leyes especiales en campos como los del Derecho Fiscal, los derechos de Autor, el Derecho Laboral y la ordenación del territorio.

### **5.1.1. Características generales del Derecho Sueco**

La legislación sueca está basada en una sólida tradición nacional de derecho germánico, pero también ha recibido, por supuesto, influencia de otros sistemas jurídicos extranjeros. El derecho romano ha dejado huella menos marcada en la evolución legal de Suecia que en la de la mayoría de los países europeos. Sin embargo, en muchos terrenos se nota una clara influencia del derecho romano, mientras que en otros se observan rasgos provenientes del alemán, francés y, en épocas más recientes, también del anglosajón. Una diferencia importante entre el sistema jurídico sueco y la mayoría de los del continente europeo radica en que Suecia no ha recurrido a codificaciones de gran magnitud como el Código Civil francés o el alemán. Con relación al derecho anglosajón, el sueco guarda una diferencia importante: éste se basa, en gran medida, en la ley escrita y en él la práctica judicial desempeña un papel menor, aunque importante. Así pues, el sistema legal sueco, tanto en su estructura sistemática como en su contenido, es un término medio entre el derecho europeo continental y el anglosajón.

### **5.1.2. La legislación en nuestros días**

En Suecia la labor legislativa ha tenido un ritmo vigoroso a lo largo de las últimas décadas. Como se ha indicado más arriba, varios sectores importantes han sido enteramente revisados. Una característica significativa de la legislación sueca

es la de haber sido elaborada en buena parte en colaboración con los demás países nórdicos desde fines del siglo XIX. De aquel el alto grado de uniformidad jurídica en Escandinavia, y particularmente en el campo del derecho civil.

Los partidos en el poder han actuado con mucha prudencia en los terrenos del procedimiento constitucional y parlamentario, así como también en los asuntos relacionados con la organización de la administración y justicia. Aún sigue siendo cierto que la vida pública sueca está impregnada, en grado excepcionalmente alto, de los ideales de una sociedad regida por leyes. Las administraciones se rigen desde hace tiempo por las leyes escritas y por la jurisprudencia.

A modo de resumen podemos decir que el derecho sueco, en su aspecto orgánico general, acusa una peculiar mezcla de tradicionalismo y radicalismo. Eso explica en cierta forma la marcada inclinación a los compromisos y las soluciones moderadas, que ha caracterizado el clima político.

### **5.1.3. Los legisladores**

Del poder para promulgar leyes está investido el Parlamento, compuesto de una sola cámara de 349 diputados, directamente elegidos por períodos de cuatro años. Sin embargo, el Gobierno tiene poder de promulgar decretos relativos a cuestiones de menor importancia. Por otra parte, ello no obsta para que al Gobierno pueda concedérsele la facultad de promulgar decretos en virtud de actos legales aprobados por el Parlamento.

Cuando algún proyecto de ley cae en los dominios de alguna ley importante para el público, el Gobierno debe consultar la opinión del Consejo Legislativo. Este cuerpo está compuesto de jueces del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior Administrativo, que son las máximas instancias judicial y administrativa, respectivamente.

#### **5.1.4. El procedimiento legislativo**

En Suecia el trabajo preliminar que requiere la elaboración de proyectos de ley se realiza en gran medida por medio de comisiones de encuesta nombradas por el Gobierno. Una vez que las autoridades y diversas organizaciones han tenido la oportunidad de presentar sus puntos de vista sobre las propuestas de dichas comisiones, estas son elaboradas en el marco de los distintos Ministerios. Las iniciativas de nueva legislación pueden venir del Gobierno o de algún organismo administrativo central, así como también de organizaciones profesionales, sindicales o de otra índole. Otro procedimiento común consiste en que el Parlamento, basándose en mociones presentadas por diputados, pida que se hagan las investigaciones pertinentes a la legislación en determinada materia.

#### **5.1.5. Comisiones de encuesta**

Como primer paso, el ministro correspondiente, con aprobación del Gobierno, nombra una comisión de encuesta. Si la medida propuesta tiene implicaciones políticas, la comisión por lo general, se compone de políticos de diferentes partidos y representantes de importantes grupos de intereses. La comisión es asistida por una secretaría, integrada en la mayoría de los casos por uno o varios juristas. A una comisión se puede vincular también peritos y expertos en diversos campos. El alcance de la investigación queda definido por directrices. Según la naturaleza de la tarea, las directrices pueden formularse en algunas ocasiones en términos extremadamente genéricos, mientras que en otros casos pueden precisarse mediante instrucciones detalladas y dirigidas a una meta clara.

Los resultados de la labor de la comisión generalmente se presentan en un informe que incluye a menudo una exposición del estado de cosas en los dominios de que se trate (no pocas veces con referencia a sistemas jurídicos extranjeros), una justificación general de los cambios propuestos y propuestas detalladas con



comentarios a cada cláusula. Los informes de las comisiones son publicados en una serie especial del Estado, llamada Encuestas Oficiales del Estado.

En cierta medida las investigaciones en asuntos legislativos son realizadas en el ministerio directamente relacionado con ellas en cada caso, y en la tarea asisten los funcionarios de ese ministerio. Esta modalidad de encuesta, se ha extendido en los últimos años, en especial, cuando se trata de legislación de gran urgencia, pero ha sido objeto de crítica debido a que, a diferencia de los informes tradicionales, estos proyectos a menudo están redactados de forma muy concisa y no presentan una relación tan detallada de los argumentos en pro y en contra.

#### **5.1.6. El trabajo de legislación en los ministerios y el Consejo Legislativo**

Cuando una comisión ha concluido su trabajo, sus recomendaciones son sometidas a examen por el ministro competente. Luego el informe de la comisión es sometido a los comentarios escritos de autoridades y organizaciones interesadas. Además, cualquier ciudadano tiene derecho a presentar sus puntos de vista sobre la propuesta al ministerio correspondiente.

Sobre la base del informe y de las anotaciones solicitadas, el asunto es tramitado por expertos del ministerio. Si, entonces se llega a la conclusión de que se debe seguir adelante con las propuestas, que es lo normal, el ministerio introduce los ajustes necesarios y prepara los proyectos de ley necesarios. Como hemos dicho arriba, el Gobierno remite varias veces el proyecto al Consejo Legislativo para que dé su opinión. Éste examina el texto desde un punto de vista jurídico especialmente en lo tocante a su coordinación con las leyes fundamentales y con el sistema legal en general, cómo queda el proyecto desde el punto de vista de los requisitos del imperio de la ley y qué problema pueden surgir en su aplicación. Una vez que el Consejo Legislativo ha presentado sus opiniones,

tenidas en cuenta por el Gobierno casi siempre, éste último presenta el proyecto de ley al Parlamento.

#### **5.1.7. La fase parlamentaria de la legislación**

La parte más importante del trabajo legislativo del Parlamento es realizada en comisiones permanentes que están organizadas por campos, y que a grandes rasgos corresponden a la división en ministerios. Su composición refleja el espectro de fuerzas políticas con representación parlamentaria. Cada una de las comisiones tiene acceso a expertos en su campo respectivo. La comisión trata los proyectos de ley del Gobierno y también las diversas mociones de enmienda que por regla general surgen cuando se trata de proyectos de ley de mayor importancia. Las labores de la comisión son expresadas en un informe en el que se declara su actitud respecto del proyecto de ley, a menudo acompañada de las reservas de grupos minoritarios dentro de la comisión. Luego se discuten el proyecto y el informe en una sesión plenaria del Parlamento. Después del debate, que puede ser seguido por el público desde el auditorio correspondiente, el Riksdag adopta una decisión sobre el asunto.

#### **5.1.8. Promulgación**

Las leyes aprobadas por el Parlamento son promulgadas por el Gobierno. Las promulgaciones hechas por éste se publican en un periódico oficial.

#### **5.1.9. Uso del material legislativo**

De lo anterior se colige que el procedimiento legislativo sueco genera un gran volumen de material, que desempeña un papel importante como instrumento auxiliar en la aplicación de la ley. Como hemos dicho, los informes de las comisiones se dan a la publicidad. Las propuestas remitidas al Consejo legislativo, la opinión expresada por él y las propuestas definitivas del Gobierno son

incorporadas al proyecto de ley e impresas, al igual que el informe de la comisión permanente involucrada y las actas del Riksdag. Teniendo en cuenta la minuciosidad que se observa en esos materiales al formular las razones y el propósito de la ley, es natural que los tribunales, autoridades y abogados los consulten como importantes fuentes de interpretación. La forma tradicionalmente lacónica de la ley sueca es posible ante todo gracias a que los legisladores ya han expuesto ampliamente sus puntos de vista en los informes que preceden a la promulgación, y por lo tanto pueden sentirse seguros de que éstos se tomarán en consideración.

Los proyectos de ley del Gobierno, los informes de las comisiones legislativas permanentes, las actas del Riksdag, así como las leyes y decretos, etc..., están a la libre disposición del público.

#### **5.1.10. Los Tribunales y la Administración Pública**

La responsabilidad principal de la aplicación de normas legales incumbe a los tribunales y a las diferentes autoridades administrativas. Sin embargo, la diferencia entre las autoridades judiciales y las administrativas es menor en Suecia que en la mayoría de los demás países europeos, aunque hay una delimitación clara entre los tribunales y los organismos administrativos.

“El límite entre asuntos de incumbencia de los tribunales y los que competen a las autoridades administrativas, se ha determinado hasta cierto punto en la Ley sobre la Forma de Gobierno. Pero al respecto se establecen reglas más detalladas en la legislación promulgada por el Parlamento. En general se puede decir que los tribunales generales aplican la ley civil y penal. Los tribunales de primera instancia, además de sus atribuciones primordiales en derecho civil y penal, asumen muchas tareas de índole administrativa”.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> *The Constitution of Sweden*, Sveriges riksdag, p. 73.

Los tribunales administrativos tramitan sobre todo los recursos planteados contra distintas resoluciones de autoridades.

Los jueces, los fiscales, los altos funcionarios de policía y los abogados tienen titulación jurídica universitaria. Más aún, la mayoría de los licenciados en Derecho prestan sus servicios en algún tribunal de primera instancia durante dos años, a fin de adquirir experiencia antes de tomar un cargo público o continuar su carrera en otros dominios.

## **5.2. EL SISTEMA JUDICIAL**

### **5.2.1. Tribunales Generales**

La jerarquía judicial sueca comprende tres categorías de tribunales: de primera instancia, tribunales de apelación o de segunda instancia y el Tribunal Supremo.<sup>72</sup>

### **5.2.2. Tribunales de primera instancia**

Hay alrededor de cien tribunales de primera instancia, cuya magnitud varía considerablemente. Los más pequeños sólo emplean uno o dos jueces con formación jurídica, mientras que el mayor de ellos – el tribunal de Estocolmo – tiene a su servicio gran número de jueces. En el sistema judicial general son los tribunales de primera instancia los que desempeñan el papel principal. Su jurisdicción, en principio, no está sometida a limitaciones por lo tocante al carácter de la causa. Todas las causas penales y civiles se inician ante un tribunal de primera instancia, independientemente de la gravedad de la violación alegada de la ley o de la cantidad reclamada en pleitos civiles.

---

<sup>72</sup> Ibidem., p. 73.

El presidente de un tribunal de primera instancia lleva el título de *lagman*. Con él trabajan uno o más jueces, además de varios practicantes, es decir jóvenes egresados de facultades de Derecho empleados como escribanos. En los mayores tribunales de primera instancia hay también magistrados jefes.

En Suecia, los tribunales de primera instancia están formados en la mayoría de las causas penales y algunos pleitos de Derecho Familiar por un juez con formación jurídica y un panel de jurados profanos que participan en la vista principal. Esos jurados profanos son elegidos por periodos de cuatro años. La mayoría de ellos son reelegidos consecutivamente, y como todos están en servicio aproximadamente diez días al año, adquieren considerable experiencia en la praxis judicial. En las causas penales, el tribunal se compone generalmente de un juez con formación jurídica como presidente y tres o cinco jurados profanos, según la gravedad del delito alegado.

Los jurados, cuya tradición se remonta a los tribunales rurales de la Edad Media, han constituido un elemento importante de la democracia en la vida pública sueca y se diferencian en un punto esencial de los de tipo anglo – norteamericano y europeo continental: los jurados suecos se ocupan no sólo del veredicto, sino también de la fijación de la pena.

Cuando no se requiere el concurso de los jurados, el tribunal de primera instancia se compone generalmente de tres jueces con formación jurídica, o de uno solo si el caso es de menor importancia. En ciertos tipos de causas, el tribunal tiene una composición especial, y al lado de los jueces pueden intervenir expertos en la materia del caso. Esto ocurre, por ejemplo, en litigios de expropiación y bienes raíces.

### **5.2.3. Tribunales de Apelación**

En Suecia hay seis tribunales de segunda instancia, y el mayor y más antiguo de ellos es el Tribunal de Apelación de Estocolmo. Las apelaciones contra fallos de tribunales de primera instancia pueden interponerse ante un tribunal de apelación, donde, por lo general, son dirimidas por tres, y en algunas causas cuatro; magistrados con formación jurídica o por tres magistrados y dos jurados profanos. En causas penales insignificantes, en que sólo se han impuesto multas, y en pleitos civiles referentes a pequeñas reclamaciones, se requiere un permiso especial para que un tribunal de apelación revise la causa. En ciertos tipos de causas, relacionadas con bienes raíces o patentes, el tribunal se tiene que constituir de manera especial e incluir peritos en la materia. En gran medida, los trabajos preparatorios son realizados por aspirantes a jueces en proceso de aprendizaje. De las filas de esos aspirantes a jueces que prestan servicio en los tribunales de apelación salen más tarde muchos secretarios y expertos que trabajan en ministerios y comisiones de encuesta.

### **5.2.4. El Tribunal Supremo**

Las apelaciones contra fallos de tribunales de segunda instancia pueden interponerse ante el Tribunal Supremo. Pero la posibilidad de que se considere la apelación está sujeta entonces a un permiso especial, que en principio sólo se concede si para la aplicación de la ley es importante que el Tribunal Supremo conozca el caso. Así pues, el Tribunal Supremo sólo examina casos que tengan relevancia como precedentes. Si la decisión es favorable, lo examina el Tribunal Supremo, mediante un tribunal formado por cinco magistrados. También en el Tribunal Supremo son aspirantes a jueces en proceso de aprendizaje los que se encargan de gran parte del trabajo preparatorio.

### **5.2.5. Procedimientos Judiciales**

El veredicto de un tribunal se sustenta en las conclusiones de una vista principal concentrada, en la que ya se ha presentado todo el material de prueba. En procesos civiles, la vista principal va precedida de una fase preparatoria que, por lo general, también toma forma de procedimiento oral. Si las partes están de acuerdo, los casos civiles pueden ser resueltos durante la fase preparatoria. En casos de derecho penal esta fase va precedida de una investigación preliminar realizada por un fiscal o, en asuntos más sencillos, por una autoridad policial. También en los tribunales superiores los casos se deciden, en principio, tras una audiencia principal oral; pero en ellos hay margen para hacerlo sobre la sola base de un procedimiento escrito previo. En opinión general, la práctica judicial sueca da suficientes garantías de seguridad legal; sin embargo, en años recientes se la ha criticado por demasiado lenta y poco económica, particularmente cuando sólo están en litigio cosas de menor cuantía.

### **5.2.6. Tribunales Administrativos**

La misión principal de los tribunales administrativos consiste en dirimir los recursos planteados en asuntos decididos por la administración pública en sus niveles central, provincial y local. Así pues, por lo general, las partes enfrentadas son una persona y una autoridad. El proceso se desarrolla de formas bastante aproximada a la de los procesos en los tribunales de la jurisdicción general, pero en contraste con estos últimos, predominan los procesos por escrito. No obstante, los juicios orales se han vuelto cada vez más usuales, sobre todo como consecuencia de la aplicación sucesiva de la Convención Europea.

Así, los recursos relativos a transacciones fiscales y los planteados contra ciertas decisiones de autoridades administrativas locales, caen bajo la competencia de los tribunales provinciales administrativos. El recurso de apelación contra fallos de esos tribunales provinciales puede interponerse ante uno de los cuatro

tribunales administrativos de apelación. En la mayoría de los casos, se requiere un permiso especial para que uno de esos cuatro tribunales revise una causa. La máxima instancia administrativa es el Tribunal Superior Administrativo que – como el Tribunal Supremo – en principio sólo ve casos que tengan interés como posibles precedentes.

Los títulos de los jueces de tribunales provinciales administrativos son los mismos que en los tribunales de primera instancia. Por lo general, en los tribunales administrativos de apelación juzgan tres jueces de carrera, pero, en ciertos casos, si se trata de por ejemplo de litigios sobre la patria potestad, hay también dos jurados en el tribunal. Los jurados de tribunales administrativos provinciales y de apelación son nombrados por la Diputación correspondiente. El Tribunal Superior Administrativo consta de cinco magistrados.

#### **5.2.7. Los Fiscales**

La autoridad central responsable de todos los fiscales es el Fiscal General del Estado. La organización de la fiscalía general está constituida por los ministerios fiscales de Estocolmo, Västerås, Linköping, Malmö, Gotemburgo y Umeå, bajo la dirección de sendos jefes. En esos ministerios hay un total de 38 cámaras fiscales. “El 1 de enero de 1998 se creó la Autoridad contra Delitos Económicos, que es un ministerio fiscal dentro de la fiscalía general encargado de luchar contra la delincuencia económica en las provincias de Estocolmo, Escania, Västra Götaland y, ahora también, en las de Halland y Gotland.”<sup>73</sup> Esa Autoridad responde asimismo al mando del Fiscal General del Estado de coordinar la lucha contra los delitos económicos en todo el país.

Los fiscales tienen que responder de las investigaciones preliminares en casos de delincuencia tan pronto una persona puede ser objeto de sospecha bien fundada, y son también ellos quienes deciden si se entabla juicio o no. Cuando el

---

<sup>73</sup> Documento publicado por el Instituto Sueco, el 22 de febrero de 2007, en: [www.si.se](http://www.si.se)



delito ha sido cometido por un menor de edad el fiscal tiene en ciertos casos la facultad de renunciar a ese procedimiento, dejando que la Comisión de Asuntos Sociales del municipio se encargue de rehabilitar al joven delincuente.

#### **5.2.8. Asistencia jurídica**

En Suecia no hay obligación de recurrir a la asistencia jurídica en procesos. No obstante, en la práctica, un abogado u otra persona con formación en materia de derecho actúan como apoderado en la mayoría de los juicios civiles. En caso de causas penales graves, el tribunal nombra al defensor, que tiene que ser miembro del Colegio de Abogados de Suecia, una organización profesional semioficial que impone a sus miembros ciertas normas de disciplina. Si se la compara con otros países, Suecia cuenta con pocos abogados.

El beneficio de justicia gratuita implica que, en ciertos casos, se puede obtener ayuda económica del erario público en asuntos legales. *“Desde el 1 de diciembre de 1997 rige una nueva Ley de Justicia Gratuita, que ha introducido una serie de cambios. Entre otras cosas, implica en general que el beneficio de justicia gratuita no es más que un complemento de la protección legal propia”*.<sup>74</sup> Eso significa que quien tenga un seguro de protección legal, ha de costear un pleito legal con fondos de ese seguro en lugar de acudir al beneficio estatal de justicia gratuita. Quien carezca de ese tipo de seguro pero, habida cuenta de su situación económica y personal, debiera haber tenido un seguro de protección legal, únicamente puede obtener el beneficio de justicia gratuita si hay motivos especiales para ello. La nueva ley implica un ahorro de costos al tiempo que permite mantener la finalidad fundamental de la justicia gratuita, esto es la de ser una red protectora en último término para quien no pueda recibir ayuda legal de otra forma.

---

<sup>74</sup> Idem.

“Desde el 1 de abril de 1999, el límite de los ingresos para tener derecho al beneficio de justicia gratuita subió de 210,000 a 260,000 c. s. al año”.<sup>75</sup>

### **5.2.9. Sanciones penales**

Las sanciones consisten por lo común en multas o prisión. Las primeras se imponen proporcionalmente al ingreso con el criterio de que todos los infractores sientan igual grado de severidad en la pena, prescindiendo de cuál sea su situación económica; por tanto, las cantidades son fijadas en proporción a los ingresos del sancionado. Las penas de cárcel se conmutan en muchos casos por otras más adecuadas para readaptar a la persona sentenciada a la comunidad, por ejemplo libertad condicional o bajo vigilancia. Esta última pena implica en algunos casos un breve periodo de tratamiento en alguna institución. Otra novedad es el llamado grillete electrónico. Sólo en casos excepcionales son condenados a prisión los delincuentes menores de 18 años.

## **5.3. LA ADMINISTRACIÓN**

La administración pública es dirigida por el Gobierno y los diversos ministerios, estando organizada en una vasta red de autoridades administrativas. A nivel provincial el Gobierno está representado por los Gobiernos Civiles. Las actividades de éstos van dirigidas, por lo general, a la planificación, incluidos los campos de la construcción y de la protección del medio ambiente. Ejerciendo su autonomía, las autoridades locales tienen importantes tareas, por ejemplo, la asistencia social.

En una serie de esferas hay organismos administrativos centrales, como las Direcciones Nacionales de Sanidad y Bienestar Social, de Policía, de Instituciones Penitenciarias y de Inmigración, la Administración Nacional de Trabajo y la administración Tributaria Nacional.

---

<sup>75</sup> Idem.

La actividad de las autoridades se caracteriza por su gran independencia en la tramitación de asuntos individuales. Así, por ejemplo, el Gobierno no puede intervenir en cómo ha de decidir una autoridad en un caso determinado. Sí que puede, por el contrario, regular la actividad de las autoridades en general, lo que hace por medios de control tanto económicos como de otra índole.

Quien no esté satisfecho con la decisión de una autoridad que le afecte, puede recurrir normalmente ante el tribunal provincial administrativo y, después, al tribunal administrativo de apelación y al Tribunal Superior Administrativo. En ciertos casos rigen normas especiales.

#### **5.4. INSTITUCIONES ESPECIALES DE CONTROL**

##### **5.4.1. Las Defensorías = Ombudsman (JO)**

Presentar quejas ante el defensor del pueblo (JO) – o la Defensoría Parlamentaria como se llama oficialmente esa institución – es un recurso que puede hacer valer todo aquel que considere que ha sido errónea o injustamente tratado por alguna autoridad. *“El JO recibe alrededor de 5,000 cartas al año con las quejas más variadas. Cartas de ese tipo se han podido enviar desde 1809, año en que se creó esa Defensoría.”*<sup>76</sup> Como, en aquella época, el monarca tenía poder para regir el país, el Riksdag de entonces consideró que era necesario tener una institución que fuera independiente de aquel y que pudiera controlar el cumplimiento de las leyes y ordenanzas.

A pesar de haber transcurrido ya 200 años, el JO trabaja según los mismos principios esenciales que tuvo desde el comienzo. No obstante, ha habido ciertos cambios, por ejemplo, controlar el sector de las administraciones locales. Además, el número de defensores del pueblo ha aumentado a cuatro para poder solventar el aumento de la carga de trabajo.

---

<sup>76</sup> Idem

Así pues, el JO trabaja en un campo muy amplio. Tiene autorización para controlar autoridades estatales civiles y militares, tribunales, autoridades locales, así como a los funcionarios de todas esas autoridades e incluso a otras entidades cuyo trabajo implique el llamado ejercicio de la autoridad. No puede por el contrario, controlar a diputados parlamentarios, al Gobierno, a ministros, al procurador general de Justicia (“abogado” del Gobierno), ni a los miembros electos de Ayuntamientos y Diputaciones provinciales.

El JO vigila que las autoridades y funcionarios cumplan las leyes, las ordenanzas y sus obligaciones, y que los ciudadanos sean tratados de forma correcta. El JO no enmienda sentencias ni resoluciones.

En la mayoría de los casos, esa labor de control se hace a raíz de la queja de alguna persona ante el JO. Si se requiere hacer una investigación más profunda, la hace alguno de los juristas de la Defensoría. En tal caso se suele pedir información más detallada a la autoridad o el funcionario denunciados, quienes, al mismo tiempo, tienen la oportunidad de dar su visión de las cosas. A veces se hacen también interrogatorios verbales. La persona que ha planteado la queja puede, por lo general, tener conocimientos de la investigación realizada, para poder responder a lo que se haya dicho o pedir una mayor investigación.

Una vez que el JO da por terminada su investigación, decide si se ha de adoptar alguna medida o no. Esa decisión se envía a la persona afectada y a la instancia denunciada. En la mayoría de los casos, la conclusión es que no se ha cometido ningún error, aunque todos los años se constatan alrededor de 500 errores o negligencias.

¿Qué puede hacer el JO cuando se comprueba algún error o negligencia? Lo más común es hacer una advertencia; esto es criticar a algún funcionario por irresponsabilidad en el ejercicio de su autoridad. El JO puede también criticar a una autoridad como tal, por ejemplo, por aplicar rutinas de tramitación deficientes.

En tal caso, el JO puede proponer medidas para corregir las faltas. Si el JO considera que alguien ha cometido un acto delictivo, puede procesar de oficio por prevaricación o por algún otro delito cometido. El JO puede igualmente exigir medidas disciplinarias contra un funcionario, por ejemplo, reprensión y deducción del sueldo.

Asimismo, el JO se ocupa de asuntos por iniciativa propia. Puede tratarse, por ejemplo, de datos que hayan aparecido en los medios de comunicación y que considere que deben ser investigados más detalladamente. Aparte de ello, realiza con regularidad la inspección de diversas autoridades.

Además del JO, hay otras defensorías estatales que no son nombradas por el Riksdag, pero que tienen tareas de supervisión similares en sus respectivos campos. Esas defensorías fueron explicitadas en el capítulo tercero al referirnos al subtema titulado “La Institución del Ombudsman”.

Además existe la Defensoría de prensa, que no es una institución pública sino que es financiada por las empresas de medios de comunicación.

#### **5.4.2. Procurador General de Justicia**

El Procurador General de Justicia (*JK*) es el máximo funcionario del Gobierno y tiene muchas y variadas tareas. Tiene que asistir al Gobierno con asesoramiento e investigaciones sobre asuntos jurídicos. Ha de vigilar los derechos del Estado y representarle en asuntos de indemnización debido a fallos o negligencias en el ejercicio de su autoridad. Según una ley especial, el JK tiene además a su cargo la supervisión de que los que desempeñan actividades públicas, se atengan a las leyes y otras ordenanzas y, por lo demás, cumplan sus obligaciones. Ha de vigilar la libertad de prensa conforme a lo estipulado en la Ley de Libertad de Prensa y realiza funciones similares según la legislación vigente

sobre la radio. Hay además otras leyes que asignan al JK numerosas tareas, entre otras la supervisión del ejercicio de la abogacía.

## **5.5. FORMA DE GOBIERNO.**

### **5.5.1. Monarquía Constitucional**

Al primer intento de análisis de cualquier institución jurídica, y en este caso el O.P., surge con evidente necesidad el sistema político y consecuentemente, la forma de gobierno en que dicha institución está inscrita. Pues bien el O.P. se encuentra contenido en la estructura de una Monarquía Constitucional establecida como forma de gobierno en Suecia. Con el propósito de ser didáctico en mi exposición iniciaré definiendo la ya citada forma de gobierno agregando a ella otros adjetivos tales como parlamentaria, democrática y representativa. Invocaré el buen juicio de algunos tratadistas notables y se diría que hasta brillantes en el tratamiento de estos temas, el primero de estos es el Dr. Rodrigo Borja quien expresa:

“Monarquía constitucional: unidad dialéctica de lo tradicional y lo revolucionario”.

“La monarquía constitucional está regida por normas jurídicas que imponen limitaciones a la voluntad del monarca convirtiendo a éste más en un símbolo de la unidad estatal que en un órgano efectivo de dominación. En este tipo de gobierno, el jefe del Estado es jurídicamente irresponsable, asume el poder a título hereditario y lo ejerce vitalísimamente por mandato de la ley, pero en ningún caso su voluntad es omnímoda ni sus determinaciones pueden apartarse de los supuestos legales, pues como está regido por un sistema constitucional, existen normas jurídicas que regulan las atribuciones de las autoridades públicas y que al mismo tiempo ofrecen a los súbditos un adecuado sistema de garantías para sus derechos.”<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Borja, Rodrigo, *Derecho Político y Constitucional*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., México, 1992, p. 148.

Como se infiere de la opinión antes citada, no estamos hablando ya de una Monarquía Absoluta, sino de aquella forma de gobierno en la cual el monarca está sujeto a las instrucciones que la ley le señala, transformando la potestad del monarca más en un símbolo representativo del estado que en un detentador absoluto del poder. No obstante su ubicación constitucional acotada, en una Monarquía Constitucional, el monarca, goza de permanencia hereditaria en el trono y de la alta prerrogativa de no responsabilidad.

Recordamos aquí lo que dice Jellinek en la obra de Maurizio Fioravanti:

“... la constitución del Estado comprende los principios jurídicos que determinan cuáles son los órganos supremos del Estado, el modo de su formación, sus relaciones recíprocas y su esfera de acción, y en fin la posición fundamental del particular respecto del poder del Estado”.<sup>78</sup>

La forma de gobierno ya mencionada, es el marco jurídico estructural del sistema gubernamental sueco, al cual agregaremos algunos otros adjetivos que lo definen con más precisión, el primero de estos términos que surge como necesario es la palabra parlamentaria, así tenemos la expresión Monarquía Constitucional Parlamentaria; este último atributo es un variante usual de casi todas las monarquías constitucionales contemporáneas, el nuevo agregado determina un perfil más específico dentro del Derecho Constitucional para la Estructura Gubernamental del Sistema Político Sueco.

Cuando hablamos de Parlamento, es incuestionable que nos estamos refiriendo a una asamblea de representantes del pueblo, pero a la vez a la acción de entidades políticas denominadas Partidos y Líderes a través de los cuales se controla y organiza al pueblo que emite opiniones y toma decisiones por medio del voto.

---

<sup>78</sup> Fioravanti, Maurizio, *La Constitución: de la Antigüedad a nuestros días*, Ed. Trotta, Madrid, 2001, p. 141.

Es oportuno aquí citar la esclarecedora opinión del Dr. Karl Loewenstein:

“Fundamentalmente, gobierno parlamentario es el intento de establecer entre los dos independientes y separados detentadores del poder –asamblea y gobierno– un tal equilibrio que ninguno pueda ganar ascendencia sobre el otro. En este dualismo, ambos detentadores del poder comparten las funciones determinar la decisión política y de ejecutar dicha decisión por medio de la legislación. Dado además que ambos están sometidos a mutuas restricciones y controles –controles interórganos–, el control político está también distribuido entre ellos”.<sup>79</sup>

Es contundente el argumento del Dr. Loewenstein con respecto al Gobierno Parlamentario, nos habla de un fiel de la balanza entre la asamblea y el gobierno, en forma tal, que la Constitución y las leyes que de ella derivan no permitan que uno de ellos eleve su poder por encima del otro, asumiendo entre ambos la responsabilidad de tomar la decisión política y ejecutarla.

Para mayor fijación de lo que representa el gobierno parlamentario el mismo Loewenstein nos ilustra de la manera siguiente:<sup>80</sup>

“Todas las variantes del auténtico gobierno parlamentario tienen en común lo siguientes elementos estructurales”:

“Primero: los miembros del gobierno o del gabinete son al mismo tiempo miembros del parlamento. El sentido íntimo de esta disposición yace en el hecho de que la asamblea puede ejercer un mejor control de sus propios miembros que sobre elementos extraños a ella”;

“Segundo: el gobierno o el gabinete está constituido por los jefes del partido mayoritario o de los partidos que, uniéndose en coalición, forman una mayoría”.

---

<sup>79</sup> Loewenstentein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ed. Ariel, Colección Demos, 1979. pp. 104 y 105, Madrid, 1979.

<sup>80</sup> Ibidem, pp.104 y 105.



“Tercero: el gobierno o, respectivamente, el gabinete mismo tiene una estructura en forma de pirámide con un primer ministro en la cima, reconocido como líder”.

“Cuarto: el gobierno permanecerá en el poder siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría de los miembros del parlamento”.

“Quinto: la función de determinar la decisión política está distribuida entre el gobierno y el parlamento”.

“Sexto: el punto álgido del tipo de gobierno parlamentario yace en el control político.”

Con relación a los elementos estructurales del Gobierno Parlamentario dados por Loewestein, me permitiré hacer los siguientes comentarios. El Parlamentarismo se ha desarrollado orgánica y empíricamente dentro de la organización Política Inglesa, los países europeos han adoptado cada quien a su manera este tipo de estructura política. Parlamento y Gobierno tienen en Suecia unidad simbiótica merced a la acción de los Partidos Políticos, que generan y controlan corrientes de opinión a través de sus líderes, y estos, al lograr consensos mayoritarios, se convierten en candidatos viables para asumir la posición de Primer Ministro. Una vez investido con tan alta representación someterá su desempeño al parlamento por vía de rendimiento de cuentas y exigencia de responsabilidad”.

Aunque Gobierno y Parlamento estén unidos, ambos detentadores del poder están separados funcionalmente y son independientes, esto explica que ambos tienen recursos legítimos para equilibrar sus acciones políticas, además el gabinete del Primer Ministro tienen el carácter de un Comité Parlamentario”.

Recíprocas facultades poseen Gobierno y Parlamento, lo cual equilibra el control entre ambos. Mientras el Parlamento tiene el derecho de exigir responsabilidad política al gobierno, es decir, al Primer Ministro y su gabinete, hasta el extremo de emitir un voto de censura acordado por la mayoría parlamentaria, el

gobierno al verse orillado a dimitir tiene la facultad de disolver el Parlamento y convocar a nuevas elecciones o a un cambio de gabinete.

Frente al voto de censura del Parlamento se instrumentaliza el voto de confianza solicitado por el Gobierno, frente a la facultad para disolver el Parlamento, adjudicada al gobierno, se faculta al Parlamento para accionar el voto de no confianza.

Retomando el tema de la forma de gobierno asumida como Monarquía Constitucional Parlamentaria, es calificada en el Instrumento de Gobierno Sueco como democrática, dado que está fundada en la libre formación de opinión, en sufragio universal e igualitario y como consecuencia de ese carácter democrático se realiza dentro de un sistema de gobierno representativo al interior de un parlamento donde se encuentran consideradas todas las tendencias y fuerzas del pueblo encarnadas en cada uno de los miembros del Parlamento.

Este es el sistema de gobierno en Suecia bajo el cual opera el Ombudsman Parlamentario reglamentado en cuatro documentos Constitucionales:

- El Instrumento de Gobierno.
- La Ley del Parlamento.
- La Ley de Sucesión.
- La Ley de Libertad de Prensa.<sup>81</sup>

He aquí el primer rasgo de análisis comparativo con su análoga Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México, que adquiere rango Constitucional en el artículo 102, apartado B de un solo documento constitucional llamado: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>81</sup> *The Constitution of Sweden*, Sveriges riksdag, p. 63.

Cuando se pretende comparar, como es el caso de la presente investigación, instituciones jurídicas cuyo origen es atribuible a un sistema de gobierno específico y una tradición jurídica determinada, observamos que instituciones desarrolladas en un contexto ideológico para cuyo servicio fueron creadas, al trasladarlas a un sistema político con diferente ideología y estructura, cambian su primigenia significación y con frecuencia son utilizadas en un sentido distinto.

Dentro de esta estructura de gobierno que ya hemos descrito de manera sucinta, corresponde al Parlamento la atribución de un conjunto de facultades relacionadas con el Ombudsman Parlamentario tales como su designación y pedimento de informes extraordinarios entre otras, que abordaremos con amplitud más adelante.

## **5.6. EL SISTEMA DE GOBIERNO MEXICANO COMO MARCO JURÍDICO INSTITUCIONAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

**Sistema de gobierno: presidencial, republicano, representativo, democrático y federal**

Dentro del Derecho Constitucional los tratadistas suelen (al hablar de los poderes del estado) clasificar los gobiernos en dos grandes sistemas: El Sistema Presidencial y el Parlamentario. México, está inscrito en un Sistema de Gobierno Presidencial, siendo una República, Representativa, Democrática y Federal. Gradualmente iremos definiendo cada uno de estos términos.

El sistema de gobierno presidencial mexicano, está diseñado en forma tal que ubica al presidente de México en sentido formal y funcional, como la figura protagónica y omnipotente que con frecuencia se superpone en su actuar a los demás poderes; esto explica en cierta medida como fue creado en México el órgano

de protección de los derechos humanos y la percepción que el ciudadano tiene de que con la intervención del presidente no hay problema por grande que sea no se resuelva. Al respecto, Miguel Carbonell señala que:

“... toda la construcción teórica del texto se ha realizado teniendo a la vista el objetivo de crear la figura de un Presidente de la República dotado de una serie de facultades que en otro país serían propias de un cuasi-dictador”.<sup>82</sup>

Una forma o sistema de gobierno Presidencial es aquel en el cual el Poder Ejecutivo recae en una sola persona, que es el Presidente quien al mismo tiempo es Jefe de Gobierno y Jefe de Estado, mientras que en un Sistema Parlamentario como el sueco, este mismo poder reside en dos personas; el Rey como Jefe de Estado y el Primer Ministro como Jefe de Gobierno.

En un sistema de gobierno presidencial, el Presidente es electo por el pueblo no por el Parlamento como es el caso del sistema de gobierno sueco. El presidente designa y remueve libremente a los Secretarios de Estado y en el Sistema Parlamentario los Ministros son designados y removidos por el Parlamento. El Presidente y los Secretarios de Estado no son políticamente responsables ante el Congreso a diferencia del Sistema Parlamentario en el cual los Ministros sí son responsables ante el Parlamento y pueden ser destituidos si ya no tienen la confianza del mismo. Mientras que en un Sistema Presidencial, el Presidente y los Secretarios de Estado no pueden ser miembros del Congreso en el Parlamentarismo. El Primer Ministro y todo el Gabinete son miembros del Parlamento. El Presidente no puede disolver el Congreso, el Rey en el Parlamento Sueco, si pueden hacerlo, si el Primer Ministro se lo solicita.

El Sistema Presidencial presupone una división de poderes que se ha rotulado como separación de poderes, adjudicándosele una rigidez que no suele manifestarse con esa intensidad en la realidad política de los países que viven bajo este sistema, el Doctor Karl Loewenstein lo expresa de la siguiente manera:

---

<sup>82</sup> Op. cit., p.180.

“En su totalidad, el mecanismo del poder en el Sistema Presidencial se presenta, por lo tanto, como interdependencia de los diversos detentadores del poder por coordinación. Es fundamentalmente diferente de la interdependencia por integración, característica del tipo parlamentario. En esta última, el gobierno y el parlamento están indisolublemente unidos y fusionados, no pudiendo llevar a cabo su función sin la cooperación, antecedente o subsiguiente, del otro detentador del poder. Frente a esto, la interdependencia por coordinación significa que los independientes detentadores del poder actúan con autonomía dentro de la esfera de acción que les ha sido asignada, estando sin embargo obligados a cooperar en puntos de contacto establecidos de antemano. La exigencia de cooperación implica, al mismo tiempo, una distribución del poder”.<sup>83</sup>

La clásica separación de poderes se convirtió en la práctica, en una interdependencia por coordinación según el argumento arriba citado.

Los Estados Unidos Mexicanos son una República porque es un país gobernado por un ciudadano mexicano que asume la Jefatura de Gobierno y de Estado por el mandato de la voluntad del Pueblo expresada en las elecciones por un periodo determinado, y cuando afirmamos que México es una república nos estamos refiriendo precisamente a esa característica derivada del concepto clásico de esa palabra, el gobierno que nos damos con la participación de los ciudadanos mexicanos en los asuntos de la República, es decir, de la “Cosa pública”.

El prestigiado Constitucionalista Felipe Tena Ramírez expresa lo siguiente en el mismo tenor:

“Republicano es el gobierno en el que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para la cual se consulta la voluntad popular. El régimen republicano se opone al monárquico, por cuanto en éste último, el Jefe del Estado permanece vitalísimamente en su encargo y lo transmite, por muerte o abdicación, mediante sucesión dinástica, al miembro de la familia a quien corresponda según la ley o la costumbre. Síguese de lo expuesto

---

<sup>83</sup> Loewenstein, Karl, op. cit, p. 104 y 105.

que, mientras en el régimen republicano debe atenderse para la designación a la aptitud del designado, en el régimen monárquico es la circunstancia fortuita del nacimiento lo que otorga la titularidad del jefe del Estado”.<sup>84</sup>

México es una República Representativa, porque con la participación de todos los ciudadanos mexicanos en las urnas votamos para elegir a quienes gobiernen y legislen haciendo suyas –los elegidos– las aspiraciones del pueblo, así decimos que México es una República Representativa porque las personas que hemos elegido son nuestros representantes ubicados por voluntad del pueblo en la estructura de los tres poderes del Estado, el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Con sobrada razón el Maestro Felipe Tena Ramírez dice:

“De aquí que el pueblo designe como representantes suyos, a los que han de gobernarlo; la participación por igual en la designación de los representantes, y no el gobierno directo del pueblo, es lo que caracteriza a nuestra democracia, cuando el artículo 40 establece como forma de gobierno el régimen representativo”.<sup>85</sup>

“Cuando decimos que México es una República Democrática, con este último vocablo, estamos expresando que en nuestro sistema de gobierno está considerada la voluntad del pueblo, de donde emana la soberanía nacional y el origen de todo poder público según lo establecen los artículos 39 y 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.<sup>86</sup>

México es una República Federal porque a la vez que es un conjunto de estados libres y soberanos en lo que respecta a su ámbito interno, están fusionados en una entidad mayor que los hace a la vez identificarse como una unidad económica, política y sociocultural, conservando algunos atributos para sí y

---

<sup>84</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, S. A., pp. 87 y 88

<sup>85</sup> Idem.

<sup>86</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

cediendo soberanamente otros a favor de la federación de estados para constituirse con los otros en un Estado–Nación.

Aunque Felipe Tena Ramírez, refiere por opinión de otros autores que México nunca ha sido un Gobierno Federal este distinguido Constitucionalista Mexicano señala lo siguiente:

“Cualquiera que sea el origen histórico de una federación, ya lo tenga en un pacto de Estados preexistentes o en la adopción de la forma federal por un Estado primitivamente centralizado, de todas maneras corresponde a la Constitución hacer el reparto de jurisdicciones. Pero mientras en el primer caso los Estados contratantes transmiten al poder federal determinadas facultades y se reservan las restantes, en el segundo suele suceder que sea a los Estados a quienes se confieren las facultades enumeradas, reservándose para el poder federal todas las demás. La Constitución de Estados Unidos adoptó el primer sistema, la del Canadá el segundo. La diferencia proviene de que en un caso el poder central se formó de lo que tuvieron a bien cederle las partes en tanto que en el otro caso fueron las partes las que recibieron vida y atribuciones al desmembrarse del poder central”.<sup>87</sup>

Y luego agrega el mismo autor para acoplar el sistema federal a México en la explicación de la cita anterior lo siguiente:

“Nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que la federación mexicana nació de un pacto entre Estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes.”<sup>88</sup>

Lo cual concuerda con el contenido del artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dice: *“Las facultades que no están*

---

<sup>87</sup> Tena Ramírez, Felipe, op. cit., p. 113.

<sup>88</sup> Idem.

*expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.*<sup>89</sup>

Hasta aquí hemos descrito con brevedad, en atrevida síntesis sin mérito un tema tan prolijo y complejo, como lo es el sistema de gobierno de la República Mexicana, en el cual está inscrita la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (C.N.D.H.). La Comisión Nacional de los Derechos Humanos nace a la vida jurídica, por decreto presidencial del Lic. Carlos Salinas de Gortari el 6 de Junio de 1990, como órgano descentralizado de la Secretaría de Gobernación, a diferencia del Ombudsman Parlamentario Sueco que inició formalmente su acción protectora de los derechos humanos en 1809 con la nueva Constitución Sueca cuando en México despuntaban los primeros movimientos independentistas.

No podemos negar que la lucha por los derechos humanos en México hunde sus raíces en la época colonial con los precursores de la defensa de los indios mexicanos ante la Corona Española, por ello, sería injusto no mencionar aquí a personalidades tan ilustres como Fray Bartolomé de las Casas, Antonio de Montesinos y Francisco de Victoria. Con esta salvedad, como ya hemos advertido desde el principio esta investigación, es solo un estudio comparativo de dos instituciones jurídicas; el *Ombudsman* Parlamentario Sueco y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y solo dentro de ambas figuras se circunscribe nuestra modesta aportación.

Fue necesario que transcurrieran 19 meses a partir de la creación de la C.N.D.H. en junio 6 de 1990, hasta el 28 de enero de 1992 en que por iniciativa del mismo Presidente Lic. Carlos Salinas de Gortari, se transformó su naturaleza jurídica elevándose a rango constitucional, agregándosele el apartado B al artículo 102 de la Constitución. La C.N.D.H. ha experimentado diversas enmiendas por

---

<sup>89</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917.



iniciativas del Congreso, la última de ellas fue el 26 de noviembre de 2001 publicada en el diario oficial de la federación por decreto del Presidente Vicente Fox Quezada, cuando dicha institución toma el perfil definitivo que hasta nuestros días tiene.

La tradición del Ombudsman Parlamentario Sueco se remonta hasta 1713, cuando el Rey Carlos XII tuvo que abandonar el país durante la guerra de Suecia contra Rusia y dejar el gobierno y la vigilancia de las leyes y los funcionarios del Rey en manos de el *Hogsta-Ombudsman* (El supremo representante del Rey), quien tenía la misión expresa de enjuiciar a los funcionarios negligentes en el cumplimiento de sus deberes y el abuso de poder contra el pueblo.

#### **5.7. FIN Y OBJETIVOS DEL OMBUDSMAN PARLAMENTARIO SUECO (O.P.)**

El fin esencial del Ombudsman Parlamentario Sueco es asegurarse de que el sistema de administración de Justicia, las autoridades y los funcionarios públicos, en el curso de sus actividades, obedezcan las disposiciones constitucionales con objetividad e imparcialidad, y que los derechos y las libertades fundamentales de los ciudadanos no sean violados por ningún funcionario de la administración pública.

Entre los objetivos esenciales que se propone el Ombudsman Parlamentario Sueco por mandato de ley, figuran de manera muy general los siguientes:

- a. Investigar las quejas de violación a los derechos y libertades fundamentales de cualquier ser humano acontecidas en el territorio del reino de Suecia y gestionar la reparación del daño en su caso.
- b. Supervisar el cumplimiento de la ley en las actividades oficiales de los funcionarios de la Administración Pública Sueca.

- c. Asumir la posición de fiscal, frente a los delitos cometidos por un miembro o miembros de la Suprema Corte de Justicia o de la Suprema Corte Administrativa en ejercicio de sus funciones.
- d. Expedir recomendaciones no vinculatorias o críticas fundadas y dirigidas a la actuación de los funcionarios de la Administración Pública en general.
- e. Incoar un procedimiento disciplinario contra un funcionario público que haya cometido una falta lo suficientemente grave que motive su procesamiento y está investido de poder para solicitar a quien corresponda la suspensión o retiro definitivo del mismo.
- f. Ser consejero y asesor en los asuntos de su competencia.

#### **5.8. FIN Y OBJETIVOS DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. (C.N.D.H.)**

El fin institucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 102 apartado B que le dio rango constitucional y que a la letra dice:

“El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos, que ampara el orden jurídico mexicano...”

Con claridad meridiana, el artículo Constitucional citado, señala el fin sustantivo de la C.N.D.H., al enunciar la expresión; “... organismos de protección de los Derechos Humanos...”, al referirse, a la mencionada institución cuya única finalidad es la protección de los derechos humanos, en el territorio de los Estados

Unidos Mexicanos y solo aquellos derechos humanos que están tutelados jurídicamente en el ordenamiento constitucional mexicano.

En este aspecto es útil señalar que la C.N.D.H. circunscribe su acción a la protección de los derechos humanos, en tanto que el Ombudsman Parlamentario Sueco, persigue un fin de más alcance cuando involucra además de la protección de los derechos humanos, la supervisión al sistema de administración de justicia y la vigilancia del fiel cumplimiento de la ley por parte de los funcionarios públicos aún cuando no exista una queja de los ciudadanos.

Como objetivos generales de la C.N.D.H., destacan los siguientes:

- Proteger los Derechos Humanos.
- Observancia de los Derechos Humanos
- Promover los Derechos Humanos.
- Estudiar los Derechos Humanos.
- Divulgar los Derechos Humanos.
- Investigar los reclamos de violación a los derechos humanos cometidos en agravio de cualquier persona.
- Formular recomendaciones no vinculatorias denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.
- Procurar la conciliación entre el quejoso y las autoridades.

El primer rasgo comparativo que salta a la vista en los objetivos de ambas instituciones que se investigan es que el Ombudsman Parlamentario Sueco supervisa de rutina el cumplimiento de la ley en un extenso campo de la administración pública, áreas en las que la C.N.D.H. no tiene competencia plena.

Una importante diferencia es que el Ombudsman Parlamentario Sueco se transforma en fiscal especial ante los delitos cometidos por algunos funcionarios de la Administración de Justicia mientras que la C.N.D.H. no tiene amplia competencia en el ámbito del Poder Judicial.

No es menos importante reconocer que el Ombudsman Parlamentario Sueco pretende, dentro de sus objetivos, la reparación del daño ocasionado por la violación del derecho si aquel fuere reparable, en tanto que la C.N.D.H., procura la conciliación de las parte así como la inmediata solución del conflicto pero no menciona expresamente la reparación del daño aunque probablemente en la realidad eso suceda.

Ambas instituciones están facultadas para incoar un proceso legal contra un funcionario público, pero solamente la institución sueca puede solicitar a quien proceda la suspensión o retiro definitivo de aquel, cuando haya fundamento para tal efecto.

Es meritorio decir que nuestra institución protectora de los derechos humanos, señala algunos objetivos que no establece el Ombudsman parlamentario tales como: la promoción, el estudio y la divulgación de los derechos humanos.

#### **5.9. STATUS LEGAL DEL OMBUDSMAN PARLAMENTARIO SUECO. (O.P.)**

El fundamento legal del Ombudsman Parlamentario Sueco se encuentra establecido en tres documentos constitucionales suecos:

- 1) Instrumento de Gobierno Capítulo XII artículos 6 y 8.
- 2) La Ley del Parlamento Capítulo VIII artículo 10 y capítulo IX artículo 8.
- 3) La Ley de Instrucciones para el Ombudsman Parlamentario.

El Instrumento de Gobierno en el Capítulo XII artículo 6 expresa:

“Art. 6. El Parlamento elegirá uno o más Ombudsmen para supervisar, bajo las instrucciones proporcionadas por el mismo Parlamento, la aplicación en el servicio público de leyes y otros estatutos. Un Ombudsman podrá iniciar procedimientos legales en casos indicados en estas disposiciones”.

“Un Ombudsman podrá estar presente en las deliberaciones de la Corte o una autoridad administrativa y tendrá acceso a las minutas y otros documentos de dicha Corte o autoridad. Cualquier Corte o Autoridad Administrativa y cualquier Estado o Gobierno oficial local deberá proveer a un Ombudsman la información y los reportes que el solicite. Una obligación similar también podrá ser exigida a cualquier otra persona que esté bajo la supervisión del Ombudsman. Un fiscal asistirá al Ombudsman si éste lo solicita”.

“Las demás disposiciones concernientes a los *ombudsmen* están asentadas en la ley del Parlamento”.<sup>90</sup>

Como podemos observar, en este artículo se precisa; la elección del Ombudsman por el Parlamento, algunas de sus funciones esenciales, la información a que tiene acceso y las entidades del estado que están obligadas a asistirlo en el ejercicio de sus facultades.

Además el artículo 8 del capítulo XII del Instrumento de Gobierno establece:

“Art. 8. Los procedimientos bajo la ley penal en razón de un acto criminal cometido por un miembro de la Suprema Corte o de la Suprema Corte Administrativa en el ejercicio de sus funciones oficiales deberá ser presentado ante la Suprema Corte por un Ombudsman Parlamentario o por un Canciller de Justicia”.

“La Suprema Corte podrá igualmente examinar y determinar si de acuerdo con los requisitos asentados a este respecto un miembro de la Suprema

---

<sup>90</sup> *The Constitution of Sweden*, Sveriges riksdag, p. 87

Corte o de la Suprema Corte Administrativa debe ser removido de su oficina, suspendido de sus deberes o ser obligado a pasar un examen médico. Los procedimientos para este efecto serán iniciados por un Ombudsman parlamentario o por el Canciller de Justicia”.<sup>91</sup>

En este artículo podemos apreciar como el O.P. es investido con poderes fiscales para llevar a juicio a miembros del Poder Judicial, específicamente de la Suprema Corte y de la Suprema Corte Administrativa.

En el segundo documento constitucional sueco llamado La Ley del Parlamento en el Capítulo VIII artículo 10 se expresa lo siguiente:

“Los *ombudsmen* del Parlamento sueco, deberán ser cuatro en número. Uno de ellos deberá ser el jefe administrativo y deberá decidir la orientación principal de las actividades.

“El *Ombudsman* que sirva como jefe administrativo se elegirá separadamente, y también los otros *ombudsmen* deberán ser electos en forma separada. Cuando sean electos por votación secreta, el procedimiento que deberá seguirse será el prescrito en el segundo párrafo del artículo 1º”.

“Los períodos del cargo deberán computarse de la fecha de la elección hasta que se realice una nueva elección dentro del periodo de cuatro años. A solicitud del comité que examine el informe anual de actividades de los *Ombudsmen*, el Parlamento podrá remover a un *Ombudsman* de su cargo si no goza de la confianza del Parlamento”.

“Si un Ombudsman deja su cargo antes de que venza su periodo, el Parlamento elegirá, tan pronto como sea posible, a un sucesor por un nuevo periodo de cuatro años”.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> Ibidem, p. 128

<sup>92</sup> Idem

Por el contenido del artículo en cita podemos percatarnos que trata de la estructura, elección y periodos de duración del ejercicio del O.P. a la vez que el motivo de remoción del mismo.

Siguiendo el orden establecido de los tres documentos constitucionales, en el capítulo IX artículo 8 de la misma Ley que ya hemos citado aparece expresado lo siguiente:

“Se procederá penalmente en contra de un funcionario de los mencionados líneas abajo por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones”:

- 1) “En caso de procedimiento penal en contra de un miembro del consejo de gobierno del Banco de Suecia, un miembro de la Junta Directiva de Ejecutivos del Banco de Suecia o un Auditor Parlamentario, solamente procederá el Comité de Finanzas”.
- 2) “En caso de procedimiento penal en contra de un miembro de la Mesa Directiva del Parlamento, La Mesa Directiva de Revisión de Elecciones Parlamentarias o la Mesa Directiva de Quejas del Parlamento o en contra de un Ombudsman Parlamentario la decisión será tomada por el Comité Constitucional”.<sup>93</sup>

Básicamente en el inciso 2 del artículo anteriormente transcrito se especifica que en juicios penales instruidos al O.P. solamente el Comité Constitucional tomará la decisión definitiva.

La Ley de Instrucciones para el Ombudsman Parlamentario Sueco es la equivalente en México a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En ella se instruye al O.P. sobre sus facultades, competencia, fines y objetivos, organización y reglamentación General.

---

<sup>93</sup> Idem, p. 131

## **5.10. STATUS LEGAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (C.N.D.H.)**

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene su fundamento legal, básicamente en el artículo 102–B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde se expresa lo siguiente:

“El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de ‘protección de los derechos humanos’ que ampara 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”.<sup>94</sup>

Por su contenido, el artículo antes citado, crea todo un sistema de protección de los derechos humanos en la República Mexicana, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas son la matriz de este sistema. La C.N.D.H. es la institución creada por el Congreso de la Unión para atender la protección de los derechos humanos a nivel federal, es decir con jurisdicción en toda la república esencialmente frente a todas las dependencias del Poder Ejecutivo.

Además de la C.N.D.H., la Constitución ordena el establecimiento de organismos protectores de los derechos humanos en cada entidad federativa, es decir La comisiones estatales (locales) de los Derechos Humanos. Aquí es oportuno señalar una diferencia con respecto al Ombudsman Parlamentario Sueco, cuya estructura, es única y tiene jurisdicción total en toda la extensión del territorio sueco sin distinción de autoridades o funcionarios de que se trate.

---

<sup>94</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.



El artículo 102–B que estamos analizando indica la competencia de los Organismos de Protección de los derechos humanos, objeto de su actuación, funciones, facultades, naturaleza jurídica, estructura elección de sus integrantes, informes y relación de competencia y subordinación entre la C.N.D.H. y las Comisiones Estatales de los Derechos Humanos, aspecto que iremos tratando a medida que evoluciona la presente investigación.

Los Organismos de Protección de los Derechos Humanos en México están reglamentados por las leyes respectivas; de orden federal la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de Orden Estatal o Local; la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en cada entidad federativa.

Cabe destacar aquí como rasgo comparativo relevante, que el Ombudsman Parlamentario Sueco está investido de poderes fiscales para llevar a juicio a miembros del Poder Judicial, según lo faculta el capítulo XII artículo 8 del Instrumento de Gobierno de la Constitución Sueca. A diferencia de la C.N.D.H. que tiene carácter de incompetente para accionar en contra del Poder Judicial de la Federación según lo establece el artículo 102–B de la Constitución Mexicana.

#### **5.11. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL OMBUDSMAN PARLAMENTARIO SUECO (O.P.)**

El artículo 10 del Capítulo VIII de la Ley de Parlamento citado en páginas anteriores establece que el O.P. estará Constituido por cuatro titulares uno de ellos será el Director de los *Ombudsmen* Parlamentarios y Actuará como Jefe administrativo, determinará el impulso y orientación de las actividades de la institución. Cada uno de los 4 *Ombudsmen* es responsable de un área de supervisión comprendiendo esta, un número determinado de autoridades públicas. En aras de la sencillez cada departamento tiene su propio color de tal forma que existen 4 colores para los diferentes departamentos y así se dice “*El Departamento Amarillo, el Departamento Blanco, El Departamento Azul y El Departamento Rojo*”. El Director de la oficina de los *Ombudsmen* Parlamentarios es auxiliado por un

Departamento Administrativo dividido en una Unidad Administrativa y otra Unidad Internacional, además de un Director Administrativo y ocho Jefes de División, los Oficiales Ejecutivos necesarios contratados por la Secretaría Ejecutiva del Ombudsman Parlamentario, quien tiene a su cargo un personal de 50 elementos de los cuales 35 son abogados, los restantes forman el personal administrativo entre los que se encuentra, jefes de unidad, secretarias, oficial de registro, mozo de limpieza y bibliotecario, todos ellos suman un personal de 55 a 60 elementos.

Cada *Ombudsman* Parlamentario es auxiliado por dos Jefes de División y entre cinco y siete funcionarios ejecutivos, cada departamento tiene su propia Secretaría, constituyendo un personal aproximado de 15 elementos en total. El Parlamento asigna dos *ombudsmen* sustitutos en caso de ausencia o enfermedad de alguno de los titulares.

La Ley de Instrucción para los *Ombudsmen* Parlamentario expedida en 1986, señala también gran parte de la estructura organizacional que hemos descritos estipulada en la sección 12 de la misma.

## **5.12. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (C.N.D.H.)**

En el quinto párrafo del artículo 102–B Constitucional que ya hemos mencionado se lee lo siguiente:

“La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros....”

Y más adelante en el mismo artículo dice:

“El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quien lo será también del Consejo Consultivo....”

Del análisis de las líneas del mencionado artículo podemos inferir a primera vista una estructura muy general un Consejo Consultivo de diez elementos y un

Presidente de la C.N.D.H. que a la vez es el Presidente del Consejo Consultivo. Este es un signo distintivo a contrastar con el O.P. que solo está constituido por los cuatro *ombudsmen* y su personal de asistencia correspondiente para cada uno. La única entidad a quien rinde informes el O.P. es al Parlamento Sueco por conducto del Comité Constitucional, a quien consulta y comunica estrictamente asuntos de carácter Operativo u Organizacional. La C.N.D.H., en cambio, tiene como órgano adjunto el consejo consultivo el cual tiene facultades rectoras sobre los lineamientos generales de actuación, reglamentación interna, derecho de opinión e información solicitada al Presidente de la C.N.D.H.

La organización de la C.N.D.H., está establecida con mayor precisión en el artículo 5° de la misma en donde se instituye que:

“La Comisión Nacional se integrará con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta cinco Visitadores Generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones”.

“La Comisión Nacional, para el mejor desempeño de sus responsabilidades, contará con un Consejo Consultivo”.<sup>95</sup>

La precisión del artículo en cita no admite comentario adicional, salvo el comparativo con el O.P., el cual es más específico en la cantidad del personal y más definido el esquema organizacional, asignando a la institución.

### **5.13. ELECCIONES DEL OMBUDSMAN PARLAMENTARIO. (O.P.)**

A partir del segundo párrafo del artículo 10, capítulo VIII de la Ley del Parlamento Sueco nos instruye en el siguiente tenor:<sup>96</sup>

“El *Ombudsman* que sirva como jefe administrativo se elegirá separadamente, y también los otros *ombudsmen* deberán ser electos en

---

<sup>95</sup> Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Ed. ABZ, p. 19.

<sup>96</sup> *The Constitution of Sweden*, Sveriges riksdag, p. 128.

forma separada. Cuando sean electos por votación secreta, el procedimiento que deberá seguirse será el prescrito en el segundo párrafo del artículo 1°.”

“Los períodos del cargo deberán computarse de la fecha de la elección hasta que se realice una nueva elección dentro de periodo de cuatro años. A solicitud del comité que examine el informe anual de actividades de los Ombudsmen, el Parlamento podrá remover a un Ombudsman de su cargo si no goza de la confianza del Parlamento”.

“Si un Ombudsman deja su cargo antes de que venza su periodo, el Parlamento elegirá, tan pronto como sea posible, a un sucesor por un nuevo periodo de cuatro años”.

Al interpretar los párrafos anteriores el Director de los *ombudsmen* Parlamentarios deberá ser elegido separadamente y los tres restantes serán elegidos individualmente. El periodo de su función es de cuatro años, contabilizándose a partir de su elección. El mismo ordenamiento a que hacemos referencia en la disposición suplementaria 8.10.2 reglamenta que la elección del Ombudsman Parlamentario o los substitutes, es organizada por el Comité Constitucional y procesada al interior del parlamento en donde se vota.

#### **5.14. ELECCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (C.N.D.H.) Y DEL CONSEJO CONSULTIVO**

El artículo 102–B Constitucional que ya citamos cuando nos referimos al status legal de la C.N.D.H. en sus párrafos cinco y seis establece que:

“Párrafo 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor

antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período”

“Párrafo 6. El Presidente de la Comisión nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su cargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución”.<sup>97</sup>

Como se evidencia del artículo citado, los diez miembros del Consejo Consultivo son elegidos por el voto mayoritario de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. El Presidente de la C.N.D.H. será elegido de la misma forma que los consejeros y durará en su encargo cinco años, con la oportunidad de ser reelecto una vez más.

Al comparar la elección de ambas instituciones protectoras de los derechos humanos nos percatamos de que el O.P. está inscrito en un Sistema de Gobierno unicameral en el seno del cual el pueblo por medio de sus representantes toma las decisiones más importantes. La única instancia a la que el pueblo eleva su decisión es el Parlamento Sueco, en tanto que la C.N.D.H. está inscrita en un Sistema de Gobierno Presidencial Bicameral; Cámara de Senadores y Cámara de Diputados.

La C.N.D.H. cobra vida jurídica en la Cámara de Senadores, aspecto que consideramos inadecuado en virtud de que la Cámara de Diputados representa más auténticamente la soberanía del pueblo en virtud del mayor número de sus miembros y evidentemente por su mayor representatividad, por tanto, deberá ser esta última cámara la encargada de elegir al defensor de los derechos humanos del pueblo La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

---

<sup>97</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917.

### **5.15. AUTONOMÍA DEL OMBUDSMAN PARLAMENTARIO SUECO (O.P.).**

En las primeras líneas del artículo 10 en el capítulo VIII de la Ley del Parlamento se expresa:

“.....El Director del Ombudsman Parlamentario actuará como Jefe Administrativo y determinará el impulso y la orientación principal que tendrán las actividades de los Ombudsmen”.<sup>98</sup>

En este fragmento del artículo en cita, se declara a nivel constitucional la autonomía o poder de autorregulación del O.P. También la Ley de instrucciones para los Ombudsmen Parlamentarios, en el artículo 12 determina que el Director del O.P. en su rectoría administrativa, expedirá reglamentos e instrucciones acerca de la organización de las actividades y la distribución de casos entre los *Ombudsmen*. Lo anterior es ilustrativo en razón de que muestra la capacidad del O.P. para dirigir sus actividades de una manera interna autodeterminada sin intervención exterior obedeciendo exclusivamente el mandato de la ley.

### **5.16. AUTONOMÍA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (C.N.D.H.)**

El artículo 102–B Constitucional varias veces citado en el párrafo cuarto instituye lo siguiente:

“El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios”.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> *The Constitution of Sweden*, Sveriges Riksgag, p. 128

<sup>99</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917.

La autonomía de que trata el artículo antes citado se debe interpretar como característica de las decisiones de la institución en el sentido de autodeterminación desde cuatro aspectos fundamentales de su actividad, administrativa o de gestión e investigación, presupuestaria o de Recursos, Capacidad Legal para actuar acreditada por la Personalidad Jurídica y Patrimonio Propio.

Con todos estos aspectos atribuidos a su autonomía, la Constitución aplica este término al producto final de la C.N.D.H. (decisiones y recomendaciones) y al órgano mismo, es decir, concibe la institución con una visión global.

Es ocioso agregar que merced a esta autonomía que la Constitución señala a la C.N.D.H., esta institución no debe admitir ingerencia o presión de ninguna otra institución o funcionario.

Con casi 300 años de antigüedad el O.P. ha consolidado su independencia y autonomía fuertemente enraizada en la estructura jurídico-política sueca, las autoridades y funcionarios de este país están acostumbrados a sus actividades de supervisión y vigilancia a grado tal que el especialista Alfred Bexelius declaró que un decano Juez había comentado lo siguiente:

“Hemos crecido en este sistema, ninguno de nosotros ha conocido otro, estamos acostumbrados a la idea tradicional del *Ombudsman*. Si lo estuviéramos experimentando por primera vez probablemente nos estuviéramos sintiendo incómodos. Pero en el presente dudo que algún Juez Sueco sienta menoscabada su independencia cuando el Ombudsman supervisa lo que él está haciendo”.<sup>100</sup>

En contraparte la C.N.D.H. solo tiene 19 años de haberse creado, y nació sujeta al poder ejecutivo con márgenes de maniobra reducidos provocados por las crisis políticas que han extenuado al país, desde el último cuarto del pasado siglo. Gradualmente la C.N.D.H. ha ido evolucionado alcanzando mayor autonomía e

---

<sup>100</sup> Bexelius, Alfred, *The Swedish Institute*, Ed. Oxford Press, p. 84, London, 2001.

independencia, pero todavía pesa sobre los funcionarios de gobierno y las autoridades en general, los lastres decimonónicos del autoritarismo que no ha permitido a la institución ejercer su autonomía plena.

#### **5.17. COMPETENCIA Y FACULTADES DEL OMBUDSMAN PARLAMENTARIO SUECO (O.P.)**

El instrumento de Gobierno en el Capítulo XII artículo 6 ya citado expresa de manera muy general la Competencia del O.P. con la expresión, “supervisa la aplicación de las leyes y otros estatutos del Servicio Público”. En tanto que la Ley de Instrucciones para los Ombudsmen Parlamentarios en su artículo 2 establece con mayor precisión el alcance de su competencia que se sintetiza en los siguientes incisos:

- a. Autoridades estatales y municipales.
- b. Funcionarios y otros empleados de estas autoridades.
- c. Otros individuos cuya actividad involucre el ejercicio de la autoridad pública.
- d. Funcionarios y empleados de empresas públicas cuando lleven acabo en nombre de la empresa, actividades en las cuales por medio de la gestión de esta el gobierno ejercite decisiva influencia.
- e. En las fuerzas armadas la supervisión del Ombudsman se extiende solamente a funcionarios con rango militar de teniente segundo y sus superiores.
- f. Se exceptúa de la supervisión del O.P. las siguientes entidades del Estado Sueco:
  - Miembros del Parlamento.
  - Miembros de alto rango del Banco de Suecia.
  - El Gobierno (Los Ministros).
  - El Canciller de Justicia.
  - Miembros electos de los Consejeros Municipales.



- Un Ombudsman no está sujeto a la supervisión de otro Ombudsman.

Como podemos observar la jurisdicción del O.P., es extensa y abarca casi todas las áreas de la función pública, las excepciones que se enuncian al final no indican que dichos funcionarios sean inmunes sino simplemente que existen otras entidades que los controlan y supervisan imponiéndoles sanciones muy severas. Por ejemplo los Ministros cuando cometen desaciertos en sus funciones les es declarada la pérdida de confianza del Parlamento y son sujetos a proceso interno que puede concluir en su destitución.

#### **5.18. COMPETENCIA Y FACULTADES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. (C.N.D.H.)**

Al tenor del artículo 102-B de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la C.N.D.H. es competente para conocer de quejas en contra de:<sup>101</sup>

##### **Párrafo 1.**

“...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”.

##### **Párrafo 3.**

“Estos organismos (La C.N.D.H. y sus equivalentes en los estados), no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales”.

##### **Párrafo 8.**

---

<sup>101</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

“La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas”.

En el párrafo I la C.N.D.H. abre la competencia a cualquier autoridad o servidor público para luego inmediatamente declarar la excepción al Poder Judicial de la Federación; el O.P. declara la misma amplitud de competencia pero confirma lo que desde siglos ha venido haciendo, vigilar y supervisan toda clase de tribunales y Cortes, es decir el Poder Judicial, este es un aspecto comparativo que hay que resaltar en el ejercicio diferencial que realizamos entre las dos instituciones.

Respecto al párrafo 3, la C.N.D.H. tiene competencia en todo el territorio Mexicano en asuntos de carácter federal, no obstante, en cada Estado hay una Comisión Estatal de los Derechos Humanos autónoma, reglamentada por la Constitución soberana de dicho estado, por lo tanto tenemos dos niveles autónomos de protección de los derechos humanos; el federal constituido por la C.N.D.H. y el estatal o local, representado por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en cada Estado.

Estableciendo un contraste entre ambas instituciones investigadas, podemos decir que el O.P. a diferencia de la C.N.D.H. es organismo único derivado del Parlamento con jurisdicción en todo el territorio sueco sin excepción en cuanto a división política o estructura territorial, mientras que la C.N.D.H. es incompetente en asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales, el O.P. lo es también en asuntos electorales, pero no así, en asuntos laborales y jurisdiccionales donde tiene competencia plena.

Con relación al párrafo 8, la C.N.D.H. está legitimada constitucionalmente para constituirse en segunda y última instancia, para conocer de las informidades que se susciten con respecto a las decisiones tomadas por las Comisiones

Estatales de los Derechos Humanos, en las entidades federativas, a diferencia del O.P. que es institución uni–instancial cuyas decisiones serán inapelables.

La C.N.D.H. puede declinar su competencia discrecionalmente, para preservar la autonomía y autoridad moral de la institución, en tanto que el O.P. solo tiene que actuar conforme a la ley que declara su incompetencia sin abrir espacio a la discrecionalidad.

#### **5.19. EL PROCEDIMIENTO ANTE EL OMBUDSMAN PARLAMENTARIO SUECO (O.P.)**

El O.P. tiene libertad casi ilimitada para decidir sobre el impulso y la dirección que le da a la actividad de vigilancia del cumplimiento de las leyes, dicha actividad queda determinada en gran medida por las quejas por escrito que le hacen llegar los ciudadanos, sin embargo, esto no impide que puedan ser orales, en ellas debe privar la sencillez y la ausencia de formalismos. Como requisitos básicos de la queja se enuncian los siguientes:

- La autoridad que motiva la queja.
- La acción objeto de la queja.
- La fecha de la acción.
- Nombre y dirección del quejoso.
- Algún documento significativo relacionado con el caso.

Cualquier persona esta legitimada para reclamar la violación de sus derechos fundamentales ante el O.P., no se necesita ser ciudadano sueco ni vivir en Suecia, tampoco se necesita tener determinada edad o que la reclamación tenga que ser forzosamente de algo que afecte personalmente al quejoso. La reclamación no deberá involucrar hechos o circunstancias acontecidos dos años previos al ejercicio de la queja.

Lo primero que el O.P. hace al radicar una queja bajo su jurisdicción, es pedir a las autoridades involucradas los documentos e informaciones relativos al caso, después de un análisis previo en que se declare firmemente su procedencia. Si no está claro, que la reclamación sea justificada el O.P. no debe molestar a los funcionarios con declaraciones e investigaciones.

Cuando después de la investigación hecha por el O.P. no existen suficientes fundamentos para emitir una decisión, este puede pedir la intervención policíaca para que realice una investigación a profundidad del asunto que se ventila.

El O.P. inicia frecuentemente investigaciones de oficio y de rutina a partir de informes relativos a los tribunales o de los funcionarios que aparecen en la prensa. Además gran cantidad de casos se inician como resultado de sus observaciones en las inspecciones que realiza, la revisión del trabajo de los funcionarios constituye la esfera más importante de la actividad del O.P. también realiza investigaciones especiales relativas a prácticas administrativas, tratándose de uniformar decisiones que diferentes instituciones toman en casos similares.

No obstante que una reclamación pueda ser oral o escrita también puede ofrecerse por correo, fax o e-mail. La decisión o fallo del O.P. depende de la complejidad del caso, pero una gran mayoría obtienen una resolución en un periodo de tres semanas y casi la mitad de ellas son desechadas por incompetencia y manifiesta improcedencia en dos o tres días. Cada año el O.P. recibe aproximadamente 5000 quejas.

Aun cuando el artículo 20 de la Ley de Instrucciones para el Ombudsman Parlamentario señala tiempo límite de dos años para hacer una reclamación, excepcionalmente puede extenderse dicho plazo si el asunto tiene dimensiones e importancia singular. Las quejas anónimas pueden ser atendidas por la institución si hay elementos que conformen sospecha creíble.

Cuando una queja es recibida le es asignada un número de registro y estará a disposición del público en general y de los medios de comunicación para su consulta, salvo los casos que estén sujetos a la ley de Secrecía. Los Jefes de División decidirán cuales casos serán distribuidos entre los diferentes ejecutivos de la institución. El siguiente paso es determinar cuáles serán investigados. El O.P. tiene dos métodos para investigar una queja; una investigación menor en la que el ejecutivo de la institución se comunica con el funcionario o la autoridad recaba la información necesaria y propone una solución al Jefe de División el cual a su vez la pone a consideración del O.P. el cual emite una decisión misma que será turnada al quejoso y a la autoridad involucrada. El otro método para investigar una reclamación es la investigación exhaustiva, en la cual la institución envía una copia de la queja a la autoridad involucrada adjunto a otros documentos soportes de la misma, solicitándoles información detallada al respecto. La respuesta que envíe la autoridad al O.P. como resultado del análisis del caso, se turnará al quejoso quien tendrá la oportunidad de responder a la posición adoptada por la autoridad, o proponer medidas investigadoras adicionales.

La investigación exhaustiva de un caso se complementa con una visita del Jefe de División del O.P. y un ayudante, con el propósito de discutir con la autoridad lo relativo a un caso. Cuando la investigación ha concluido, se sigue el mismo procedimiento de una investigación menor, es decir, el funcionario del O.P. propone una solución al Jefe de División, este a su vez la valora y la pone a consideración del O.P., el cual emite una resolución no vinculatoria que será enviada al quejoso y a la autoridad. Las resoluciones del O.P. no son absolutas ni tienen plazos fatales; un O.P. pudo haber enviado una recomendación o amonestación a una autoridad determinada, pero eso no es obstáculo para que él mismo reconsidere el caso y modifique su decisión en sentido contrario siempre y cuando, la modificación sea el producto de una rigurosa investigación.

## **5.20. EL PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (C.N.D.H.)**

El procedimiento ante la C.N.D.H. está reglamentado en los artículos del 25 al 42 en la Ley correspondiente, estatuyendo el primero de ellos la potestad de cualquier persona para denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos ante la C.N.D.H. directamente, por representante, parientes, vecinos de los afectados o menores de edad. En este aspecto existe casi total coincidencia con el O.P. salvo que este último investigará violaciones a derechos humanos aunque los quejosos no tengan su residencia en Suecia.

La C.N.D.H. solo investigará quejas que hallan sucedido dentro del plazo de un año a partir de la ejecución de los hechos que se consideren violatorios de los derechos humanos. El O.P. estima un plazo de 2 años para el mismo afecto; sin embargo, la C.N.D.H. deja sin efecto el plazo de un año y rebasa el de dos años del O.P. tratándose de casos excepcionales que por su gravedad constituyan violaciones de lesa humanidad, no contará plazo alguno.

Las reclamaciones ante la C.N.D.H. y el O.P. se presentan de igual forma por escrito, oralmente o por cualquier medio de comunicación electrónica, enunciando los mismos datos generales que ya hemos citado al hablar del procedimiento ante el O.P. mientras la C.N.D.H. no admite quejas anónimas, el O.P. abre la posibilidad de atenderlas cuando existan elementos de sospecha creíbles. La interposición de la queja ante la C.N.D.H. no afectará el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, en este aspecto coinciden las dos instituciones ya que el O.P. solo difiere su acción cuando el asunto motivo de la queja se encuentra radicado en los tribunales recibiendo tratamiento de fondo.

Admitida la queja por la C.N.D.H. se hará del conocimiento de las autoridades señaladas como responsables, en el mismo acto se solicitará a dichas autoridades o servidores públicos que rindan un uniforme sobre los actos u

omisiones que se les reclaman, y deberán presentarlo en un plazo máximo de 15 días; no obstante existe la posibilidad previa de intentar una conciliación entre las partes involucradas a fin de lograr una solución inmediata del conflicto, igual formula sigue el O.P.

Cuando para la resolución de un asunto se requiere una investigación de fondo, el visitador general tomará las siguientes medidas:

- Solicitará a las autoridades informes o documentos adicionales.
- Practicará visitas e inspecciones.
- Citará a peritos o testigos.
- Realizará las demás acciones que Juzgue convenientes.

El O.P. realiza dos clases de investigaciones; una llamada menor que equivale al procedimiento de conciliación que realiza la C.N.D.H., y otra denominada, exhaustiva que equivale a la investigación de fondo que señala la institución mexicana.

El Visitador General podrá solicitar a las autoridades, si el caso lo requiere, que se tomen las medidas precautorias o cautelares para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas.

Las pruebas presentadas por las partes serán valoradas en su conjunto atendiendo a los principios de la lógica, la experiencia y la legalidad, produciendo así convicción en las conclusiones que fundamentarán las recomendaciones que será el producto final en la intervención de la C.N.D.H.

Es relevante el hecho de que el O.P. considera que los casos sometidos a su jurisdicción son del dominio público y por tal motivo deben estar a disposición de quien desee conocerlos, especialmente los representantes de los medios de comunicación. En este estudio comparativo sobresale el hecho de que gran

cantidad de casos que procesa el O.P. se inician como resultado de sus observaciones en las inspecciones que realiza, estas constituyen campo fértil para la actividad defensora de la institución sueca.

### **5.21. PRERROGATIVAS INSTITUCIONALES DEL OMBUDSMAN PARLAMENTARIO SUECO (O.P.)**

Con el propósito de que el O.P. desempeñe sus funciones exento de presiones, el sistema legal sueco otorga determinadas prerrogativas que se traducen en fueros o inmunidades, para asegurar el buen funcionamiento y eficiencia en las actividades de la institución. Concretamos este tipo de prerrogativas en cinco aspectos fundamentales:

- Inviolabilidad.
- Inmunidad.
- Inamovilidad.
- Independencia del gobierno.
- Autonomía.

Para Quintana Roldan y Sabido Peniche, las dos primeras prerrogativas del O.P. indican que no puede ser privado de su libertad ni ser sometido a proceso judicial por motivos que se deriven de las tareas que realizan y la tercera indica permanencia prolongada en el cargo motivada por un trabajo eficiente mediante la confirmación del parlamento.<sup>102</sup>

La independencia del O.P. no puede entenderse como independencia del Estado definido este como superestructura del poder sino que el O.P. está inscrito en la estructura del estado y la independencia que se le atribuye es con respecto al gobierno en un sistema parlamentario como ya se explicó al inicio de este capítulo.

---

<sup>102</sup> Quintana Roldán, Carlos F. y Sabido Peniche, Derechos Humanos, Ed. Porrúa, México, 2000, p. 156.



La independencia del O.P. se explica pues con relación a la distancia física, legal y operativa que debe mediar entre la institución que se estudia y los funcionarios de gobierno y autoridades a quien el O.P. investiga, vigila y supervisa.

Finalmente, la autonomía del O.P. se hace consistir en la capacidad interna de autorregularse y organizar sus actividades y funciones de tal forma que pueda enfrentar con eficiencia las labores de protección y vigilancia que le han sido encomendadas por el parlamento.

Considero una prerrogativa especial la mencionada en el segundo párrafo del artículo 6 en el capítulo XII del Instrumento de gobierno de la Constitución Sueca cuando dice: “Un O.P. tiene derecho a estar presente en las deliberaciones de la corte, de cualquier tribunal de derecho o autoridad administrativa y tendrá acceso a las minutas y otros documentos de esas instituciones”.

## **5.22. PRERROGATIVAS INSTITUCIONALES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. (C.N.D.H.)**

Son prerrogativas institucionales de la C.N.D.H. las establecidas en el artículo 102–B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuando establece que la C.N.D.H. “*contará con Autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios*”<sup>103</sup>, lo cual indica que la C.N.D.H. posee capacidad de autorregularse y realizar sus actividades protectoras sin presión de ninguna índole, con los recursos necesarios para operar y reconocimiento constitucional de alto rango para tener por válidas y legales sus decisiones.

El mismo artículo en cita señala que el Presidente de la C.N.D.H. durará en su encargo 5 años, pudiendo ser reelecto una sola vez y solo podrá ser removido de sus funciones en los términos del título cuarto de la Constitución Mexicana, lo cual

---

<sup>103</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada por el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

indica su carácter inamovible por 10 años salvo que por la comisión de un delito, incumplimiento de una obligación o la omisión de un deber, diera lugar al procesamiento y sanción que corresponda de acuerdo a las leyes penales y de responsabilidad de los servidores públicos.

Con relación a la inviolabilidad e inmunidad de la persona que representa legalmente a la C.N.D.H. y por extensión a los funcionarios de la misma, el numeral 13 de la Ley de la C.N.D.H. señala que, el Presidente y los Visitadores Generales no podrán ser detenidos ni sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa por opiniones o recomendaciones que formulen o por los actos que realicen en ejercicio de las funciones propias de sus cargos que les asigna la ley. En este mismo tenor, el artículo 12 de reglamento interno de la C.N.D.H. declara; que los servidores públicos que laboren en esa institución, no estarán obligados a rendir testimonio en procesos civiles, penales o administrativos relacionados con su intervención en el tratamiento de las quejas radicadas en la institución.

Otra prerrogativa que ostenta la C.N.D.H. es la relativa a la fe pública que se otorga a la actuación de los funcionarios de la institución, pudiendo, de esta forma certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas e inconformidades presentadas ante la institución.

En dos aspectos existen diferencias entre ambas instituciones; en la inamovilidad de sus funcionarios y en la independencia de ellos frente al gobierno. En el primer aspecto podemos destacar que el Presidente de la C.N.D.H. solo durará en el cargo 5 años, más la probabilidad de una sola oportunidad de reelegirse por un período adicional, lo cual constituiría una permanencia de 10 años, salvando la atenuante de irresponsabilidad en sus funciones, en tanto que el O.P. podrá durar en su cargo varios periodos de cuatro años cada uno en razón de su eficiencia, conocimiento y experiencia.

En cuanto a la independencia de la C.N.D.H. frente al gobierno, no olvidemos que es una institución de reciente creación que todavía lleva vestigios de

un sistema autoritario que somete a sus súbditos; muy dados a los rituales del poder, aunque la constitución declaró su independencia y autonomía, todavía no hemos desterrado de la cultura política mexicana esa actitud indigna de rendir pleitesía al poderoso del momento, a expensas de los deberes constitucionales que debemos cumplir para servir al pueblo que es en última instancia el origen de todo poder.

El O.P. es una institución añeja con casi 300 años de estar funcionando en Suecia los jueces y funcionarios de todos los niveles están acostumbrados a su vigilancia y supervisión, forma parte de los instrumentos de control que el parlamento tiene para conducir el país, no solo protege los derechos humanos sino que vigila y supervisa el cumplimiento cabal de la ley, las autoridades y funcionarios en vez de sentirse agredidos por las actividades del Ombudsman les parece normal y hasta positiva y encausadora su función.

La figura del Ombudsman ha merecido que regímenes de diversa tendencia la adopten en sus sistemas legales, algunos con versiones sui generis y otros con plena fidelidad. A decir de los teóricos suecos el Ombudsman Parlamentario es independiente porque solo está sujeto a la ley.

### **5.23. RESPONSABILIDAD DE AUTORIDADES Y SERVIDORES PÚBLICOS FRENTE AL OMBUDSMAN PARLAMENTARIO SUECO (O.P.)**

Las facultades del O.P. han subsistido intocables desde sus orígenes en Suecia y se sintetizan en una permanente vigilancia de la forma como los jueces y los funcionarios de gobierno de todos los niveles observan las leyes y acusan a quienes actúen ilegalmente u olviden sus deberes. En este orden de ideas, la responsabilidad de las autoridades y servidores públicos frente al O.P. se encuentra establecida fundamentalmente, en los artículos 6 y 8 del capítulo XII del instrumento de gobierno en la Constitución Sueca citado en el subtítulo 6.5 cuando nos referimos al Status Legal del O.P. El primero de estos artículos determina que el parlamento elegirá a los *Ombudsmen* Parlamentarios para supervisar la aplicación de las leyes en el ejercicio de la función pública, e inmediatamente después, declara que un O.P. puede instituir proceso penal en los asuntos

relacionados con su competencia y facultades. Lo antes dicho se conforma cuando el segundo artículo citado, es decir el 8, nos explicita que dicha facultad de instituir proceso penal, es contra los miembros de la Suprema Corte o de la Suprema Corte Administrativa en ejercicio de sus deberes oficiales y deberá ser instituido ante la Suprema Corte de Justicia. En el primero de estos artículos, es decir el 6, determina que todas las autoridades bajo la jurisdicción del O.P., en los diferentes niveles de gobierno están obligados por mandato de la ley a proveer al O.P. la información que él solicite, so pena de que éste les imponga una multa. El fiscal asistirá al O.P. si éste se lo solicita.

Como podemos observar, todos los funcionarios sujetos a su jurisdicción son responsables frente a los requerimientos del O.P. en caso de violación negligencia u omisión en sus deberes.

#### **5.23.1. Responsabilidad de autoridades y servidores públicos frente a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (C.N.D.H).**

La ley de la C.N.D.H. reglamenta en el título IV, Capítulo II, artículos del 70 al 73 las responsabilidades de las autoridades y servidores públicos ante la C.N.D.H. advirtiéndoles que serán responsables penal y administrativamente por actos u omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas e inconformidades ante esta institución. Frente a conductas evasivas y actitudes irresponsables, la C.N.D.H. podrá rendir un informe especial para hacer públicas dichas irregularidades de las autoridades y servidores públicos que deban intervenir o colaborar en sus investigaciones, no obstante los reiterados exhortos a que lo hagan.

La C.N.D.H. tiene potestad para denunciar ante los órganos competentes los delitos o faltas que las autoridades o servidores públicos hubieren cometido, otro tanto igual hará con los particulares en el mismo sentido.

La C.N.D.H. deberá hacer del conocimiento de las autoridades superiores, la conducta ilegal y negligente de sus subalternos con respecto al trámite de las

quejas e inconformidades que se ventilan en la institución, con motivo de las investigaciones que ésta realiza, por su parte la Autoridad Superior deberá informar a la C.N.D.H. sobre las medidas o sanciones disciplinarias impuestas. Además de lo anterior, la C.N.D.H. podrá solicitar la amonestación pública o privada según sea el caso, del responsable de la dependencia infractora. Todo lo anterior está dicho en razón del ámbito de competencia que la institución ejerce por mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el aspecto de la responsabilidad de las autoridades y servidores públicos, las dos instituciones que se comparan son fundamentalmente análogas salvo el hecho de que el O.P., puede instituir proceso penal a cualquier funcionario del Poder Judicial, facultad que no le es atribuida a la C.N.D.H.

En el mismo tenor, el O.P. tiene facultades sancionadoras para multar por una cantidad no mayor de 10,000.00 (diez mil coronas suecas), a las autoridades o servidores públicos bajo su jurisdicción que se nieguen a proporcionar información o declaraciones conducentes a esclarecer una investigación de las que se ventilan ante el O.P. La C.N.D.H., solamente denuncia conductas ilícitas de las autoridades y servidores públicos ante los órganos correspondientes y solicita que éstos últimos sancionen dichas conductas.

Además, el O.P., está obligado a constituirse en fiscal en los casos en que el Comité Constitucional del Parlamento decida instituir proceso legal contra cualquier Ministro integrante de la Jefatura de gobierno, facultad y atributo del O.P. que rebasa en gran medida los límites de acción de la C.N.D.H.

#### **5.24. RESOLUCIONES E INFORMES DEL OMBUDSMAN PARLAMENTARIO SUECO. (O.P.)**

De acuerdo con la Ley de instrucciones para los *Ombudsmen* Parlamentarios un primer motivo para dictar una resolución se deriva de su competencia, en términos de la ley, el O.P. se declararía incompetente por medio

de una resolución escrita dirigida al quejoso en la que expusiera la razón legal para abstenerse de intervenir en el asunto, esto ya fue expuesto en el numeral 5.17 o según corresponda en el orden relacionado con la competencia del O.P.

La más frecuente resolución que un O.P. decide tomar; es el derecho de expresar una opinión acerca de una acción ejecutada por una autoridad o un funcionario considerada contraria al derecho, errónea o impropia y es percibida por los ciudadanos como una amonestación o advertencia a la autoridad.

Una determinación del O.P. podría ser también una declaración amistosa que ayudaría a la autoridad en la aplicación uniforme y apropiada de la ley. No obstante el O.P. puede ejercer el derecho de supervisión principalmente en relación con el ejercicio de la autoridad pública.

Una vez en marcha la investigación de una queja procedente, y remitida la información de la autoridad al O.P., agotado el procedimiento de la misma, el O.P. emitirá una determinación que deberán conocer el quejoso y la autoridad responsable, dicha resolución no tiene carácter vinculante pero las autoridades y servidores públicos suecos, toman muy en serio las decisiones del O.P. y lo consideran como un coadyuvante de la función pública, con frecuencia las determinaciones del O.P. son pronunciamientos cordiales y de asesoría para que las autoridades o servidores públicos conduzcan sus actividades al tenor de la ley.

Como resultado de negligencia e incumplimiento de las normas que vigila, el O.P. puede resolver o sancionar con una multa de \$10,000.00 (diez mil coronas suecas), a los servidores públicos que incurran en irregularidades con relación a las quejas que se investigan, según lo establece la Ley de Instrucciones para los Ombudsmen Parlamentarios en su sección 21.

Por mandamiento de la Ley, el O.P. deberá comparecer ante el Comité Constitucional y después ante el Parlamento, a rendir un informe de sus actividades

cada año antes del 15 de noviembre, que cubrirá periodo que va del 1° de julio del año anterior al 30 de junio del año en curso difundándose por todos los medios.

Es de ponderarse la capacidad que el O.P. tiene de proponer ante el Parlamento, modificaciones a la legislación para remediar deficiencias en ella si durante el curso de sus actividades supervisoras existieran razones para tal efecto.

Cuando un asunto o una queja de las investigadas por el O.P. cobra dimensiones insospechadas, éste tiene la potestad para elaborar un informe especial que enviará al parlamento y difundirá por todos los medios de comunicación a su alcance.

## **5.25. RESOLUCIONES E INFORMES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (C.N.D.H.)**

Las resoluciones de la C.N.D.H. adoptan el nombre de “Recomendaciones Autónomas” y están contenidas en los artículos del 43 al 49 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, haciendo un esfuerzo de síntesis solo se puntualizará lo fundamental de dichos artículos.

Una vez realizada la investigación acerca de una reclamación ante la C.N.D.H. se presentan tres hipótesis; un acuerdo de no responsabilidad cuando no se comprobó la violación de los derechos reclamados, a bien un proyecto de recomendación que confirma la violación de los derechos, que una vez revisado por el Presidente de la C.N.D.H. surtirá efectos de recomendación autónoma frente a su destinatario que debe ser la autoridad o el funcionario público.

La tercera hipótesis podría ser el archivo del caso por incompetencia de la C.N.D.H. para actuar como institución defensora de los derechos humanos.

Toda recomendación emitida por la C.N.D.H. será pública y no tendrá carácter vinculatorio, a partir del momento en que la autoridad tenga conocimiento

de ella transcurrirán 15 días hábiles dentro de los cuáles deberá informar a la institución si acepta la recomendación, en caso afirmativo tendrá otros 15 días adicionales para comprobar que ha cumplido con la recomendación. Contra las resoluciones de la C.N.D.H. no procederá ningún recurso.

Con relación a los informes, los artículos del 50 al 54 de la Ley de la C.N.D.H. establecen que se cumpla con los siguientes requerimientos:

- Los informes de la C.N.D.H. serán públicos.
- El Presidente de la C.N.D.H. presentará un informe anual a los poderes de la unión.
- El informe anual del Presidente de la C.N.D.H. se realizará en el mes de febrero.
- El informe anual del Presidente de la C.N.D.H. cubrirá un periodo del 1° de enero al 31 de diciembre del año inmediato anterior.
- El Presidente de la C.N.D.H. comparecerá primero ante el pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; posteriormente ante el Presidente de la República y al último ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al informe se le dará la más amplia difusión posible para el conocimiento de la ciudadanía. La C.N.D.H. puede proponer reformas a la legislación pero no está legitimada constitucionalmente para iniciar leyes.
- Las recomendaciones de la C.N.D.H. que no sean atendidas por las autoridades y servidores públicos, serán duramente criticadas en el informe general que se difundirá ampliamente.

Al contrastar ambas figuras se pueden percibir diferencias de distinto matiz, por ejemplo: el O.P. puede emitir una crítica u opinión acerca de una acción ejecutada por la autoridad y de la misma forma puede resolver supervisar sorpresivamente a cualquier autoridad o funcionario bajo su competencia, sin que sea necesario una reclamación.



Gran parte de las resoluciones del O.P. son pronunciamientos amistosos en los que se recomienda a la autoridad o servidor público una aplicación uniforme y apropiada de la ley.

El funcionario público es cuidadoso y diligente ante los requerimientos del O.P. observa con pulcritud sus indicaciones, porque esta consciente de que esta institución es un gran coadyuvante de la función pública.

Dos últimos rasgos del O.P. lo diferencian de la C.N.D.H., la institución sueca solo rinde informes ante el parlamento y puede proponer modificaciones a la legislación directamente en el parlamento.

#### **5.26. INTERPRETACIÓN DE LAS LEYES POR EL OMBUDSMAN PARLAMENTARIO SUECO (O.P.)**

Con frecuencia las leyes que rigen la actividad de las autoridades administrativas son a menudo vagas en sus términos, el O.P., a través de sus actividades de supervisión puede descubrir esa vaguedad de la ley y al mismo tiempo detectar que los funcionarios se desvían de la práctica establecida. La importancia de una aplicación uniforme de la ley, ha vuelto conveniente que el O.P. intervenga en tales casos, aun cuando los reglamentos de su oficina no especifiquen tal intervención, el O.P. asume el carácter de intérprete de la ley y en sus informes, frecuentemente hace declaraciones de la forma en que las leyes deben ser correctamente interpretadas.

#### **5.27. INTERPRETACIÓN DE LAS LEYES POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. (C.N.D.H.)**

El artículo 7 de la Ley de la C.N.D.H., establece en materia de interpretación de las leyes un severo impedimento para la C.N.D.H. en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 7. La Comisión nacional no podrá conocer de los asuntos relativos a”:

I.....

II.....

III.....

“IV. Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales”.

Con esta disposición queda totalmente imposibilitada la C.N.D.H., para cualquier afán interpretativo de la ley, he ahí otra gran diferencia entre ambas instituciones objeto de estudio, el O.P. sí tiene facultades expresas para realizar funciones interpretativas de la legislación.

#### **5.28. OTRAS CATEGORÍAS DE OMBUDSMAN**

En Suecia existen otras categorías de *Ombudsmen* que no se originan en el Parlamento sino que dependen del Cuerpo de Gobierno, a continuación hacemos lista de ellos:

- Ombudsman militar.
- Ombudsman de los consumidores.
- Ombudsman contra la discriminación étnica
- Ombudsman de la libertad de empresa.
- Ombudsman contra la discriminación por inclinación sexual.
- Ombudsman para la igualdad de sexo en el ámbito laboral.
- Ombudsman de menores.
- Ombudsman para las zonas marginadas y grupos vulnerables.
- Ombudsman de la prensa.

Pese a que tienen una función especializada, su actuación independiente es muy cuestionada por la ciudadanía sueca. Para el presente estudio sería ocioso

entrar en detalle sobre cada uno de ellos, sin embargo tan solo al enunciarlos salta a la vista el fin principal de cada uno de ellos.

#### **5.29. OTRAS CATEGORÍAS DE INSTITUCIONES SIMILARES A LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. (C.N.D.H.)**

En el capítulo de antecedentes de la C.N.D.H., ya se ha dado una descripción de cada una de las instituciones que ostentan características análogas a la C.N.D.H. y para no abundar ociosamente en lo que ya se ha expuesto solamente se les enunciará:

- Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí.
- Procuraduría Federal del Consumidor.
- Procuraduría de Vecinos del Municipio de Colima.
- Defensoría de los Derechos Universitarios.
- Procuraduría de la Defensa del Indígena del Edo. de Oaxaca.
- Procuraduría Social de la Montaña y Asuntos Indígenas del Edo. de Guerrero.
- Procuraduría Agraria.
- Procuraduría de Protección Ciudadana del Edo. de Aguascalientes.
- Procuraduría de Protección del Medio Ambiente.
- Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Edo. de Querétaro.
- Comisión Nacional de Arbitraje Médico
- Procuraduría Social del Departamento Del Distrito Federal.

## CONCLUSIONES GENERALES

1.- No obstante, el iusnaturalismo y el iuspositivismo han sido a través del tiempo posiciones controversiales y antagónicas, según algunos teóricos, no hay tal antagonismo, pues en la evolución histórica del Derecho, primero se manifestó el iusnaturalismo en sus diferentes fases y por derivación sobrevino el iuspositivismo, sobre el cual podemos afirmar que es descendiente directo del iusnaturalismo y más que considerarlos opuestos, podemos explicar éste último como fuente constructivista del iuspositivismo.

2.- Es indudable que los derechos humanos constituyen un concepto polisémico que encuentra sus fundamentos en el vasto campo de la cultura que involucra la religión, los acontecimientos históricos trascendentales como la cultura griega, la independencia de las trece colonias inglesas de Norteamérica y la revolución francesa de 1789.

3.- La expresión Derechos Humanos es una designación desafortunada porque todos los derechos son humanos, ya que han sido diseñados por los seres humanos para reglamentar la vida de la sociedad humana. Más que derechos son principios morales, es decir, valores que la civilización humana ha preservado y considera de la más alta estima.

4.- Aun cuando la expresión “Derechos Humanos” se utilizó con más frecuencia a partir de las dos últimas décadas del siglo XX, en la sociedad mexicana el antecedente inmediato anterior data de 1945 cuando se iniciaba la creación de la ONU que se formalizó el 24 de octubre de 1945 en San Francisco, California (EE.UU.). Más lejanos en el tiempo se encuentran los siglos XVII y XVIII que abonaron el concepto a través de la corriente iusnaturalista y todavía más en el horizonte de las culturas clásicas, los griegos con los vocablos *physis* y *nomos* fijaron el punto de partida de la gran cruzada civilizatoria de los derechos humanos.

5.- El iusnaturalismo y el iuspositivismo más que teorías opuestas se consideran fuentes primigenias que alimentan las entrañas culturales del Derecho. Mientras el primero no señala límites precisos a las potestades del ser humano en el ámbito de sus derechos declarándolos universales, absolutos y supratemporales, el iuspositivismo establece parámetros específicos, temporales y espaciales a la conducta de la persona humana.

6.- El uso de expresiones sinónimas de derechos humanos es frecuente y ello no implica problema mayor porque dicho concepto ha sido validado por organismos internacionales, no obstante las diferencias al analizar las expresiones sinónimas.

7.- El Ombudsman Parlamentario Sueco es una institución jurídica añeja, curtida por el paso de los siglos y adaptada a la cultura parlamentaria de ese país. El ciudadano sueco no considera que las funciones de dicha institución interfieren o afectan el poder de la autoridad, por el contrario lo ponderan como un gran coadyuvante de la función pública.

8.- Lo que hoy conocemos como Ombudsman Parlamentario tiene sus orígenes en los primeros años posteriores a la primera década del siglo XVIII, cuando el Rey Carlos XII de Suecia, por conflictos bélicos permanecía largos períodos fuera del país y nombró un comisionado plenipotenciario para que lo representara y tomara medidas de control y de gobierno vigilando a todos sus funcionarios, a quien designó con el nombre de *Hogste Ombudsman* (alto comisionado o comisionado plenipotenciario); éste, vigilaba que los que ejercían autoridad sobre el pueblo a nombre del rey, sometieran su conducta al imperio de la ley, protegiendo así, los derechos del ciudadano.

9.- La evolución del papel de la institución del *Ombudsman* descrito aquí, ha dado origen a un cambio gradual en sus actividades que van de una función punitiva a otra que involucra asesoría y consultoría. La tarea de señalar el error y asegurar la correcta aplicación de la ley lo ha ubicado por encima del papel de fiscal.

10.- Además del *Ombudsman* Parlamentario existen otros *ombudsmen* nombrados por el gobierno en áreas de capital importancia tales como “Igualdad de Oportunidades”, “Discriminación Étnica”, “Discriminación por Inclinación Sexual”, “Menores”, “Discapacitados” y “Prensa”.

11.- El *Ombudsman* Parlamentario Sueco se organiza de forma sencilla, son cuatro *ombudsmen*, uno de ellos, es el jefe de la institución y cada *ombudsman* es responsable de un área de supervisión, cada departamento ostenta un color determinado intencionalmente y el responsable de la institución es asistido por un departamento administrativo dividido en dos unidades, una estrictamente administrativa y la otra de relaciones internacionales, ambas, bajo el mando de un director administrativo y ocho jefes de división.

12.- No obstante que desde los inicios de la independencia de México, Miguel Hidalgo y Costilla y José María Morelos y Pavón ya enarbolaban principios fundamentales relacionados con los derechos humanos y la dignidad del individuo, fue hasta el 9 de febrero de 1847 en San Luis Potosí donde cobró vida bajo el impulso del Diputado Ponciano Arriaga, la Ley de Procuraduría de Pobres, antecedente formal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

13.- A partir de la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor, consecuencia legal de la Ley Federal de Protección al Consumidor de fecha 5 de febrero de 1976, le siguieron en cadena un conjunto de instituciones protectoras de los derechos humanos, siendo los pioneros en éste empeño, los estados de Nuevo León, Colima, Distrito Federal, Oaxaca, Guerrero e institucionalmente la UNAM y otros más, hasta concluir con la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el 6 de junio de 1990 por decreto del entonces presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. Carlos Salinas de Gortari. Después, dicha institución fue elevada a rango constitucional y tras sucesivas reformas, fue adaptada al marco legal de la Ley Fundamental.

14.- En México la lucha por los derechos humanos ha sido constante a lo largo de las diferentes etapas de su historia, empero, con instituciones distintas al

*ombudsman*. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos se diseñó por voluntad del poder ejecutivo, hace ya 19 años para proteger a los ciudadanos del ejercicio arbitrario de cualquier autoridad en menoscabo de los derechos fundamentales. El surgimiento de la C.N.D.H. Ubicó a México a la vanguardia del movimiento internacional de los derechos humanos.

15.- Los sistemas de gobierno en los que están inscritas ambas instituciones son distintos, mientras Suecia impera una Monarquía Constitucional Parlamentaria, en México se ejerce un Gobierno Presidencial, en el marco de una República representativa, Democrática y Federal. La primera se gobierna en obediencia a cuatro documentos constitucionales y el segundo lo hace al tenor de una Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En Suecia el *ombudsman* surgió del Parlamento a quien rinde cuentas, en tanto que en México iniciaba el movimiento revolucionario independentista; la C.N.D.H. nace a la vida jurídica por iniciativa del Presidente de México el Lic. Carlos Salinas de Gortari en 1990 y gradualmente ha ido adquiriendo autonomía. La tradición del Ombudsman se remonta en el tiempo hasta 1713 cuando ostentaba poderes amplios como sustituto del rey, cuando este permanecía fuera del reino.

16.- La C.N.D.H. ejercita sus facultades solo para proteger y mantener intangibles los derechos fundamentales del ciudadano, frente a la autoridad, a diferencia del *Ombudsman* Parlamentario que va más allá, cuando además de proteger los derechos humanos, supervisa el sistema de administración de justicia en particular y en general a las autoridades y funcionarios bajo su jurisdicción, vigilando el fiel cumplimiento de la ley, aún cuando no exista queja interpuesta por los ciudadanos.

Mientras la C.N.D.H. no tiene amplias facultades en el ámbito de la administración de Justicia, el O.P. asume el rol fiscal especial ante los delitos cometidos por funcionarios de la Suprema Corte de Justicia.

17.- La estructura organizacional de la C.N.D.H., es más amplia y centralizada en la persona del Presidente de la institución; sin definir con precisión la cantidad de asistentes en cada departamento, a diferencia del O.P., cuya normatividad señala la designación de cuatro *Ombudsmen* Parlamentarios que comparten idénticas facultades en diferentes ámbitos, asignando a cada uno, cantidad específica de asistentes al mando de un jefe administrativo con dos *ombudsmen* sustitutos.

18.- A diferencia de la C.N.D.H, el O.P. está inscrito en un sistema de gobierno unicameral; el Parlamento Sueco, ante el cual, el ciudadano a través de sus representantes elige quienes serán los *Ombudsmen* Parlamentarios. La C.N.D.H., por el contrario, se inscribe en una estructura política bicameral y es la Cámara de Senadores, el escenario político donde se elige el Presidente y el Consejo Consultivo de dicha institución, quedando a cargo de la Cámara de Diputados, la convalidación de dicha elección. Consideramos más propio que sea esta última Cámara la que de vida y elección a la institución protectora de los derechos humanos en México, en razón a su mayor número de miembros y mejor representatividad de la soberanía del pueblo.

19.- El *Ombudsman* con casi 300 años de evolución, ha podido encontrar su lugar definitivo en el sistema de gobierno sueco y es considerado tanto por los documentos constitucionales de este país, por los ciudadanos, las autoridades y funcionarios públicos, como uno de los mecanismos de control y vigilancia del cumplimiento de la ley más efectivos. Esto ha permitido que el *ombudsman* sea una institución respetuosa y respetable y sobre todo autónoma en sus decisiones porque así están acostumbrados a percibirla quienes están sujetos a su jurisdicción.

La C.N.D.H. tiene 19 años de haberse creado, nació a propuesta del Poder Ejecutivo y bajo los auspicios de éste, su irrupción en el sistema, obedece más a presiones externas que a voluntad política para frenar la constante violación de los derechos humanos que persiste hasta los presentes días. La autonomía que



se declara en la ley comienza a lanzar débiles destellos después de un largo período de autoritarismo decimonónico.

20.- A diferencia de la C.N.D.H., el O.P. es organismo único instituido en la nueva constitución sueca de 1809 con un rango de competencia plena en todo el territorio sueco sin excepciones respecto a división política o estructura territorial. La C.N.D.H. es segunda instancia frente a inconformidades hechas a la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en cada estado. Mientras la C.N.D.H. no tiene competencia en asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales, el O.P. tiene plena competencia en estos asuntos exceptuando el ámbito electoral donde su competencia se ve restringida.

La C.N.D.H., puede declinar su competencia discrecionalmente, el O.P. solo tiene que actuar conforme a la ley sin abrir espacios a la discrecionalidad.

21.- En el procedimiento ante ambas instituciones salta a la vista una gran similitud, con la salvedad de algunos aspectos menores que las hacen ligeramente distintas: ante la C.N.D.H. las violaciones prescriben si ya ha transcurrido un año sin reclamación; ante el O.P. prescriben en 2 años. El O.P., investiga quejas de personas no residentes en Suecia. La C.N.D.H., no investiga quejas anónimas, el O.P. lo hace cuando hay elementos de sospecha fundada. Para el O.P., todas las quejas que llegan a su jurisdicción se convierten en asuntos de dominio público y pueden ser consultados a cualquier hora y por cualquier persona, también inicia proceso como resultado de las inspecciones que realiza sin que medie queja o reclamación.

22.- El Presidente de la C.N.D.H., solo durará en funciones 5 años con la probabilidad de reelegirse por un período de 5 años adicionales si no ha incurrido en irresponsabilidad. El O.P. podrá durar en el cargo varios períodos de cuatro años cada uno en razón de su eficiencia, conocimiento y experiencia. Mientras el O.P. ha gozado de larga vida en el sistema sueco, ha cultivado una independencia inscrita en la constitución, reconocida y respetada por las autoridades y

funcionarios durante casi 300 años; la C.N.D.H. es una institución de reciente creación enmarcada en un sistema autoritario presidencialista que apenas hace casi dos décadas alcanzó autonomía e independencia del ejecutivo declaradas en la constitución, sólo resta que en el ejercicio real de sus funciones dé muestra plena de dichos atributos.

23.- La responsabilidad de las autoridades y servidores públicos frente a las dos instituciones se presenta con diferencias de grado y precisión mientras la C.N.D.H. notifica al superior la conducta irregular del inferior y solicita ante aquel medidas disciplinarias para este último, el O.P. puede instituir proceso penal a cualquier funcionario del poder judicial o sancionar con multa hasta de 10,000 coronas suecas a quienes se nieguen a proporcionar información teniendo el deber de hacerlo. El O.P. asume poderes fiscales y los ejerce contra cualquier ministro integrante de la jefatura de gobierno, facultad que rebasa en gran medida los límites de acción de la C.N.D.H.

24.- Las resoluciones de ambas instituciones solo se diferencian en el énfasis y efectividad de sus estrategias para combatir la ilegalidad, así, tenemos que el O.P., puede llegar hasta la supervisión sorpresiva de las oficinas de cualquier autoridad, bajo su competencia sin que proceda reclamación alguna, facultad que sería inconcebible en la C.N.D.H. mexicana. En cuanto a los informes se destaca que la C.N.D.H. los rinde ante los tres poderes en diferentes momentos y el O.P. solo rinde un informe general ante el parlamento y tiene potestad para proponer modificaciones a la ley en vía directa ante aquel.

25.- Por las razones legales que se adujeron en la exposición, la C.N.D.H. está imposibilitada por mandato de la ley para emitir opiniones acerca de la interpretación de la ley, *contrario sensu*, el O.P. tiene plenas facultades para interpretar la ley y emitir su opinión al respecto, toda vez que pretende que las autoridades y funcionarios públicos tengan un concepto uniforme de ella y la sepan aplicar.

26.- El sistema de protección a los derechos fundamentales en Suecia tiene otras nueve categorías de *ombudsman* que dependen en su funcionamiento de los diferentes ministerios en la estructura de gobierno y han sido severamente cuestionados por su falta de independencia. La C.N.D.H. tiene como antecedente instituciones similares que a través de la historia han tenido fines análogos tales como la Procuraduría de Pobres en los primeros años de su independencia y la Procuraduría Federal del consumidor en la actualidad entre otros.

## PROPUESTA

---

Al concluir las actividades de investigación de la presente tesis, me fue posible inferir la propuesta que hoy pongo a su consideración en la cual se concatenan diversas ideas que permiten diferenciar las dos instituciones en cuestión y, a la vez, perfeccionar la institución mexicana haciéndola afín a la filosofía política del modelo sueco, solo en algunos aspectos a los que hago referencia a continuación.

Como resultado de la referida investigación, se desprende la necesidad de ampliar las competencias de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con el fin de hacerla mas eficiente y funcional en la defensa de los derechos humanos, que, a decir de las organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales, no ha tenido un desempeño protagónico real y efectivo al servicio de la sociedad mexicana, por lo menos en los dos últimos lustros.

Que se instituya a nivel constitucional el carácter vinculatorio de las determinaciones de la CNDH, con el propósito de transformarla en una institución respetable y formalmente coadyuvante de la función pública, esta medida sería una forma efectiva de lucha civilizada contra la frecuente violación de los derechos humanos que ahora con mas intensidad ofenden la dignidad del ciudadano, la presencia de una institución sancionadora de funcionarios públicos que realizan conductas al margen de la ley, frenarían los abusos de autoridad que en el tiempo presente están a la orden del día y además sería una fuerza mediadora entre el individuo y el poder avasallante del estado y sus agentes.

Se propone abrir el abanico de competencia de la CNDH permitiendo su intervención en el campo laboral, en donde como es del conocimiento público, los tribunales y juntas de conciliación, mas que instituciones para la administración de la justicia laboral, parecen corredores de bolsa donde los sindicatos y los patrones

hacen sus negocios y los agentes del estado siempre a la espera de una jugosa sangría.

La corrupción y la dilación de los procesos son la constante y el trabajador incansablemente a la espera de justicia. Asignándole competencia laboral a la CNDH vigilaría y supervisaría el proceso sometiendo a causas legales a funcionarios prevaricadores que hoy por hoy medran con las necesidades del trabajador. Frente a los patronos, los agentes del estado y el sindicato, el trabajador tiene que contratar un abogado particular que si tuviere éxito en el juicio y obtuviese un laudo a favor, tomaría sus honorarios de la liquidación correspondiente disminuyendo substancialmente el saldo remanente.

Es imperativo de suprema importancia que el principio de presunción de inocencia quede establecido en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos con todas sus palabras, reiteradamente hemos escuchado que este principio se deduce de la interpretación integral de la carta magna y de sus leyes opinión del todo injustificada, ya que no podemos omitir tan elevado principio consagrado en todos los tratados sobre derechos humanos signados por México, dejándolo a la interpretación que del sistema jurídico mexicano se infiere. La mención expresa del principio de presunción de inocencia en nuestra ley fundamental sería el inicio de un proceso de modernización plena del sistema de justicia mexicano, poniéndolo a tono con las corrientes jurídicas de avanzada en el mundo.

Ampliar la competencia de la CNDH en el ámbito judicial en todos sus niveles es una necesidad imperiosa. El impedimento constitucional que prohíbe a la CNDH intervenir en los procesos judiciales del fuero federal tratándose cuestiones jurisdiccionales de fondo no tiene razón de ser porque es ahí donde las instituciones administrativas de justicia violan los derechos humanos del ciudadano con complacencia de los defensores de oficio que en razón de sus precarios salarios con frecuencia no asumen a plenitud la defensa del inculpado. Se argumenta que no puede existir un poder superior al poder judicial que lo vigile y

supervise en la administración de justicia, sin embargo, la CNDH no es una institución con carácter vinculatorio y por su *modus operandi* conciliatorio no pretende opacar el *imperium* del poder judicial, no existe motivo o razón válidos para impedir su intervención que solo pretendería proteger los derechos humanos y encausar el proceso por las vías del respeto a la ley.

Las mismas razones del párrafo anterior podrían esgrimirse refiriéndose a la incompetencia de la CNDH en asuntos electorales porque los derechos civiles también son derechos humanos. Sería un elemento que aumentaría los niveles de credibilidad que en temas tan complicados como las elecciones democráticas y la emisión del voto, tuviéramos un vigilante más que garantizara la protección de los derechos del ciudadano para exigir y demandar el cumplimiento irrestricto de la ley como coadyuvante de los procesos electorales, tan cuestionados a lo largo de la historia reciente de México.

La participación ciudadana es cada día más abundante en asuntos electorales y por ende mayor es la conflictiva emergente para dirimir los problemas políticos que se generan. Se argumenta que no es conveniente la competencia de la CNDH, en asuntos electorales porque esta noble institución podría politizarse y se alejaría de sus funciones básicas, la sospecha es infundada porque se piensa de antemano en su politización y con esa óptica cualquier institución se podría politizar pero aquí el asunto fundamental no es la política sino la vigilancia y protección de los derechos cívicos y el respeto cabal de la ley en los procesos electorales. La intervención de la CNDH daría más confiabilidad a dichos procesos, ya que como hemos apuntado líneas arriba los resultados electorales en todos los niveles han sido objeto de graves críticas dentro y fuera del país.

La transformación política del Estado Mexicano presenta ya desde hace algunas décadas un perfil aproximado al sistema parlamentario, la influencia cada vez más independiente y autónoma del congreso y la acción cada vez más acotada del presidente, nos permiten proponer un sistema semiparlamentario de gobierno

en el cual se establezcan dos entidades del Estado, típicas del sistema parlamentario; un jefe de Estado, que sería el Presidente de la República y un jefe de gobierno o de gabinete, nombrado por el Congreso con el propósito de eficientar las acciones y decisiones de estado y de gobierno como organizaciones del Estado en sentido amplio, que funcionan coordinadamente, pero en ámbitos de competencia distintos. La gran ventaja que encontramos para la CNDH en este sistema semiparlamentario, es que el empoderamiento de esta institución protectora de los derechos humanos surgiría del seno de parlamento y con independencia de él para su funcionamiento, con obligación de rendir cuentas al mismo poder que le dio vida.

El presidente y el Consejo Consultivo de la CNDH nacen en el seno de la Cámara de Senadores, pero es la Cámara de Diputados, por prelación, la cual debería tener la facultad para proponer y elegir los candidatos para ambas funciones, porque es esta última, la que representa a plenitud la soberanía popular, por tanto, la propuesta va en sentido de que sea la Cámara de Diputados la encargada de legitimar y empoderar a los funcionarios encargados de dirigir la CNDH.

No podría ser de otra manera porque una institución protectora de los derechos humanos del más débil, deberá tener sus raíces en la institución política más representativa y genuina del pueblo mexicano como lo es la Cámara de Diputados.

Desde su creación, el 6 de Junio de 1990, la CNDH ha tenido como misión esencial la observancia, protección, promoción y diseño de políticas sobre derechos humanos, hemos creado un Ombudsman sui generis dándole a su actividad una tendencia unidireccional y excluyente solo hacia los derechos humanos, proponemos adicionar a su ya meritoria función, la centenaria facultad del Ombudsman sueco de vigilar el cumplimiento de la ley, supervisar casi todas las dependencias del estado y hacer respetar los tratados internacionales sobre

derechos humanos suscritos por México, lo antes dicho en virtud de la razón constitucional de ser estos la ley suprema del estado mexicano.

Considerando que hay áreas de protección y defensa de los derechos humanos que están en el completo abandono, como son los medios de comunicación masiva tales como la radio, la televisión, el Internet, la telefonía que funcionan sin control en cuanto a su programación y tiempos de operación, facilitándose con ello, la exhibición o transmisión de programas ofensivos a la moral y a la dignidad del ser humano, amenazas a la integridad física de la persona o de sus familiares en el caso de los servicios telefónicos y proposiciones indecorosas a menores en el Internet. Por lo antes expuesto proponemos la instauración de un Ombudsman especializado que proteja y defienda los derechos de los radioescuchas, televidentes, de los usuarios de los servicios telefónicos y del Internet. Necesitamos medidas de vanguardia para frenar nuevas conductas delictivas que se han derivado de los avances tecnológicos cuyo uso ya está generalizado y no hemos previsto las consecuencias ni la patología social que pueden generar.

Dadas los límites que la CNDH tiene en el ejercicio de su competencia, se propone que esta multicitada institución sea investida de capacidad reconocida constitucionalmente para iniciar leyes y proporcionar su opinión a la ciudadanía sobre la interpretación de aquellas, como resultado de una consulta. En los tiempos actuales estigmatizados por la constante e impune violación a los derechos humanos, ninguna institución de atención a la ciudadanía en esta área debe ser silenciada por la ley en asuntos tan graves y trascendentales.

Es del conocimiento público la forma altamente agresiva y violatoria de derechos del ciudadano que el mando militar y sus subordinados acostumbran imprimir a sus operativos, por este motivo y por la constante incursión del ejército en asuntos que no son de su competencia y que además violan flagrantemente la ley fundamental, se propone el diseño especializado de un Ombudsman Militar, ya



que son ahora los propios miembros del ejército en todas sus jerarquías quienes son objeto de abusos y violaciones a sus derechos humanos, hay casos de discriminación por motivos de enfermedad y preferencia sexual, miembros del alto mando militar que por no prestarse a maniobras ilegales, han sido enjuiciados y juzgados, otros han servido de chivos expiatorios para limpiar la imagen de la institución militar, estos casos han sido ampliamente documentados, encontrándose algunos de ellos radicados en tribunales internacionales en espera del buen derecho.

Es necesario que ya no se permita que los tribunales especiales militares sigan haciendo de las suyas al ser juez y parte en los juicios que se realizan en los recintos castrenses del sistema de justicia militar mexicana y que se proceda a la modificación del artículo 13 de la constitución, para que los militares que cometan un ilícito, respondan ante la justicia civil y desaparezca el fuero militar, o bien se instituya un Ombudsman Militar.

Considerando la existencia de un elevado número de organizaciones dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos en México cuya labor es plausible y merece la atención de la CNDH, se propone que sea esta institución la que organice un dispositivo de control y cooperación que asimile todas estas expresiones de la sociedad y canalice sus propuestas y opiniones, reservándoles un espacio de participación formal al interior de la institución, dándoles voz y representatividad ciudadana en algún apartado de la ley, de esta manera, las integraría al sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, conduciendo por verdaderos causas institucionales la constante inconformidad que representan a nivel nacional.

Es muy cierto que la figura del Ombudsman debe ejercer una autoridad moral frente a los funcionarios del estado investidos de imperium, pero también es cierto que si la acción de la CNDH ante un conflicto, no logra restituir al ciudadano el justo derecho humano que ha sido violentado o los funcionarios públicos en ejercicio de

autoridad no facilitan la información necesaria para sustentar la actividad investigadora de la CNDH, o en caso extremo incumplan sus recomendaciones, deberá ser posible que el defensor de los derechos humanos tenga la facultad expresa en la ley para sancionar esta conducta anómala de la autoridad, obligándola a pagar una multa en primera instancia, duplicándola si persiste el desacato y en última instancia solicitar su procesamiento de acuerdo al título IV constitucional sobre las responsabilidades de los servidores públicos.

La Procuraduría Federal del Consumidor no ha dado los resultados que de su función se esperaban como verdadero defensor del ciudadano consumidor de bienes y servicios, pareciera ser que sus actividades se reducen a tender una alfombra para facilitar la buena marcha y el progreso de los prestadores de bienes y servicios, dando soluciones de terciopelo a las demandas que los quejosos les interponen, a tal grado es su ineficiencia, que en algunos estados de la república, han optado por cancelar el servicio; la razón es muy sencilla “no defienden al consumidor”. Por lo antes expresado, se propone la desaparición de la Procuraduría Federal del Consumidor y en su lugar establecer un Ombudsman especializado para la protección de los derechos del consumidor, con facultades vinculantes y sancionadoras para defender eficientemente al ciudadano económicamente débil frente a los voraces negociantes de bienes y servicios.

En México al igual que en otras partes del mundo, los políticos han cobrado mala fama y día con día son más criticados por la ciudadanía adjetivándolos con términos muy ofensivos, en nuestro país, una cantidad considerable de personajes políticos han estado involucrados en hechos vergonzosos, algunos han sido procesados, y otros que son la mayoría, por ahí andan haciendo más daño al pueblo que es al final de cuentas la víctima directa de sus corruptelas y cínicas acciones, por este motivo escandaloso para la república y humillante para el pueblo se propone facultar a la CNDH para convertirse por mandato de la ley en fiscal defensor del pueblo para casos de funcionarios prevaricadores y delincuentes que desde su cargos se apartan de la ley teniendo el deber de

respetarla y en casos específicos la CNDH adoptara o propusiera medidas disciplinarias que sancionen conductas ilegales e inmorales de funcionarios y agentes del estado que transgredan la ley.

Se propone que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconozca los derechos humanos como derechos naturales del ser humano, previos a cualquier otra facultad que el derecho positivo atribuya a los miembros de la raza humana, que la ley fundamental mexicana no solo otorgue garantías como lo señala el artículo primero constitucional sino que reconozca, sin cortapisas, los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales que México ha signado en el seno de las Naciones Unidas comprometiéndose a respetar y proteger.

Antes de cerrar la propuesta, considero necesario hacer dos puntualizaciones; La primera con el fin de dar competencia a la CNDH para intervenir en la violación de los derechos humanos causada por particulares, y la segunda para proponer una revisión exhaustiva del sistema no Jurisdiccional de Protección a los derechos Humanos que haga posible un rediseño del modelo actual, teniendo como imperativo un compromiso genuino por la causa de los derechos humanos y la posesión real de autoridad moral en los funcionarios que se elijan, ganada a pulso en la defensa de los derechos, no solamente por su conocimiento académico y teórico, si no fundamentalmente por la práctica en la defensa real del hombre como individuo y de la sociedad como colectividad. Además urge diseñar mecanismos legislativos y legales para transparentar la elección del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

---

### A) BIBLIOGRÁFICAS

ADAME GODDARD, Jorge, *Dignidad de la Persona Humana.*, En “Diccionario Jurídico Mexicano”, Ed. Porrúa – UNAM, 2ª ed., México, 1994.

AGUILAR CUEVAS, Magdalena, *El Defensor del Ciudadano (Ombudsman)*, U.N.A.M. - C.N.D.H. México. 1991.

ÁLVAREZ LEDESMA, Mario, *Acercas del Concepto de Derechos Humanos*, Ed. Mc Graw–Hill, México, 1998.

AL–WAHAB, Ibrahim, *The Swedish Institution of Ombudsman*, Ed. Liber Forlag, Estocolmo, 1979.

ANTOLOGÍA DE CLÁSICOS MEXICANOS DE LOS DERECHOS HUMANOS. C.N.D.H, 1991/2, pp. 41 a 64. México, 1991.

BEUCHOT, Mauricio, *Derechos Humanos, Iuspositivismo y Iusnaturalismo*. Cuaderno del Instituto de Investigaciones Filosóficas, N° 22, UNAM, México, 1995.

BIDAR CAMPOS, Germán J, *Teoría General de los Derechos Humanos*, UNAM, México, 1989.

BOBBIO, Norberto, *El Tiempo de los Derechos*, Editorial Sistema, España, 1991.

BODENHEIMER, Edgar, *Teoría del Derecho*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., México, 1994.

BORJA, Rodrigo, *Derecho Político y Constitucional*, Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1992.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Ed. Porrúa, 25ª ed., México, 1993.

CADET, Jean, *Protección Regional de los Derechos Humanos*, Ed. Porrúa, México, 2006, pp. 130 y 131.

CARBONELL, Miguel, *Elementos de Derecho Constitucional*, Ed. Fontamara, México, 2006, p. 105.

CARPISO, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, Ed. Porrúa, 2ª ed., México, 1998.

DÍAZ, Elías, *Sociología y Filosofía del Derecho*, Ed. Taurus. Madrid, 1995.

FIORAVANTI, Maurizio, *La Constitución: de la Antigüedad a nuestros días*, Ed. Trotta, Madrid, 2001.

GÓMEZ ALCALÁ, Rodolfo Vidal, *La ley como límite de los Derechos Fundamentales*, Ed. Porrúa, 11 ed., México, 1997.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ed. Ariel, Colección Demos, 1979.

PER–Erik Nilsson. *La defensoría de los derechos universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.

ROCCATTI, Mireille, *Derechos Humanos*, Ed. Porrúa, México, 1998.

ROWART, Donald C., *El Ombudsman*. Ed. Siglo XX, México, 1997.

SEPULVEDA, Cesar, *Estudio sobre Derecho Internacional y Derechos Humanos*, Ed. CNDH. México. 1991.

SQUELLA, Agustín, *Positivismo jurídico, Democracia y Derechos Humanos*, Ed. Fontamara, México, 1995.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, S. A.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ed. Ariel, Colecc. Demos.

THE SWEDISH INSTITUTE, Ed. Oxford, Bexelius, Alfred, pp. 84. 2001.

*Constitutional Documents of Sweden: the Instrument of Government, the Riksdag Act, the Act of Succession, the Freedom of the Press Act, the Fundamental Law on Freedom of Expression. Publicado por el Riksdag de Suecia, 1995.*

*The Administrative Procedure Act: a Foundation for legal Security and Service*, Folleto de información publicado por el Ministerio de Justicia, 1999.

## B) HEMEROGRÁFICAS

HERNÁNDEZ, Ángel, *¿Fundamentación o Protección de los Derechos Humanos? Las Tesis de Bobbio y Beuchot*, en "Isonomía", Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, N° 6, ITAM, abril, 1997.

BEUCHOT, Mauricio, *Replica a Ángel Hernández*, en "Isonomía", Revista de Teoría y filosofía del Derecho, ITAM, N° 6, México, 1999.

## C) CONSTITUCIONALES

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

THE CONSTITUTION OF SWEDEN, *Sveriges Riksdag*, Stockholm, Sweden, 2000.

#### D) LEGISLATIVAS

Iniciativa Presidencial para elevar a rango constitucional a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de fecha 18 de noviembre de 1991.

LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992 y reformada el 23 de enero de 1998.

REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 1992.

CÓDIGO CIVIL FEDERAL, Publicado en el Diario Oficial de la Federación los días los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928 y reformado el 31 de diciembre de 2004.

#### E) INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948.

CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS, adoptada el 25 de junio de 1993.

DECLARACIÓN DEL MILENIO, adoptada el 8 de septiembre de 2000.

# **ANEXO**



**PROYECTO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNA PROCURADURÍA DE LOS  
POBRES EN SAN LUIS POTOSÍ.<sup>104</sup>**

**SECRETARÍA DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE DE SAN  
LUIS POTOSÍ.**

Eximo. Sr. – El H. Congreso en sesión de hoy se sirvió acorde lo siguiente:

1°. A más de insertarse en la acta correspondiente el discurso que el Sr. Diputado Ponciano Arriaga pronunció en el acto de la discusión del proyecto de ley, que tiene por objeto el establecimiento de una Procuraduría de pobres, se imprimirá, por separado con todos sus antecedentes.

2°. El Gobierno del Estado Cuidará de que la oficina en que debe establecerse dicha Procuraduría de pobres, exista siempre un número competente de ejemplares del referido impreso, así como de que al remitir el nombramiento de Procurador a los individuos en quien recaiga dicho encargo, se les incluya uno de dichos impresos.

Lo que por disposición del H. Congreso tenemos el honor de transcribir a V.E. para su conocimiento y efectos correspondientes: admitiendo a la vez las seguridades de nuestro aprecio y singular consideración.

Dios y Libertad. San Luis Potosí Marzo 5 de 1847. – Francisco Estrada, Diputado Secretario. Mariano de la Hoyalu, Diputado Secretario. – Exmo. Sr. Gobernador del Estado.

---

<sup>104</sup> ANTOLOGÍA DE CLÁSICOS MEXICANOS DE LOS DERECHOS HUMANOS, C.N.D.H., México, 1991, pp.41-64

## PROPUESTA DE PROYECTO DE LEY

Art. 1°. Habrá en el Estado tres Procuradores de pobres, nombrados por el Gobierno, dotados con el sueldo anual de ocho cientos pesos por cada uno.

Art. 2°. Será de su obligación ocuparse exclusivamente en la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas y pidiendo pronta é inmediata reparación sobre cualquiera exceso, agravio, vejación, maltratamiento ó tropelía que contra aquellas se cometiere, ya en el orden judicial, ya en el político o militar del Estado, bien tenga su origen de parte de alguna autoridad, o bien de cualquier otro funcionario o agente público.

Art. 3°. Los Procuradores de Pobres podrán quejarse de palabras, o por escrito, según exija la naturaleza de la reparación y las autoridades están obligadas a darles audiencia en todo caso.

Art. 4°. Para las quejas verbales, será bastante que se presenten los Procuradores acompañados del cliente ofendido, ante el secretario, escribano público ó curial del tribunal ó autoridad que deba conocer del agravio, manifestando sencilla y verídicamente el hecho que motiva la queja y los datos que lo comprueben, si los hubiere. El funcionario a quien se presentan, extenderá un acta breve y clara, la cual se firmará por el procurador y el cliente si supiere, para dar cuenta de preferencia y en primera oportunidad.

Art. 5°. Cuando las quejas hayan de hacerse por escrito, serán directas, redactadas en estilo conciso y respetuoso, excusando alegatos, no conteniendo más que la relación necesaria de lo acontecido y en el papel común sin otro distintivo que la firma del Secretario de Gobierno.

Art. 6°. Recibida la queja, en uno u otro caso, las autoridades respectivas procederán sin demora a averiguar el hecho, decretar la reparación de

la injuria y aplicar el castigo legal cuando sea justo o a decidir la inculpabilidad de la autoridad, funcionario o agente público de quien se interpuso la queja. En caso de que el hecho merezca pena de gravedad, pondrán como culpable a disposición de su Juez competente, para que lo juzgue y los Procuradores de pobres agitarán el más breve término del juicio.

Art. 7°. Los Procuradores de pobres tendrán a su disposición la imprenta del Estado, con el objeto de poner en conocimiento del público, siempre que entendieran que no se les ha hecho justicia, la conducta y los procedimientos de las autoridades ante quienes se dejaron. El gasto de papel en estos casos y en los de que habla el Art. 5, será con cargo a las rentas del Estado.

Art. 8°. Los Procuradores de pobres, alternándose por semanas visitarán los juzgados, oficios públicos, cárceles y demás lugares en donde por algún motivo puede estar interesada la suerte de los pobres y de oficio formularán las quejas que correspondan sobre cuantos abusos llegasen a su noticia.

Art. 9°. El Gobierno del Estado proporcionará un local a propósito y en el paraje más público para situar la oficina destinada a la Procuración de pobres. En ella estará todos los días por lo menos un procurador, desde las ocho hasta las doce de la mañana y desde las tres hasta las seis de la tarde, para dar audiencia y patrocinio a cuantas personas desvalidas lo necesiten, promoviendo desde luego lo necesario.

Art. 10°. Las personas pobres de cualquier punto del Estado podrán poner en noticia de los Procuradores de pobres, cualquier exceso, abuso o injusticia que les agravie a fin de que estos funcionarios representen lo que convenga. Los gastos de estafeta y otros que parezcan en esto y los demás casos que ocurran, se costearán por el Estado.

Art. 11°. Así las autoridades como cualquiera individuo particular, siempre que advirtiere o tuviesen noticia de algún exceso o agravio cometido contra persona pobre, podrán dar aviso a sus Procuradores, a fin de que cumplan con lo que previenen esta ley.

Art. 12°. Además de los deberes señalados en los artículos anteriores para todos los casos particulares, será de la obligación de los Procuradores informarse de las necesidades de la clase pobre, solicitar de las autoridades el debido remedio, promover la enseñanza, educación y moralidad del pueblo y todas aquellas mejoras sociales que alivien su miserable situación. Con estos sagrados objetos, tendrán aquellos funcionarios un acuerdo en sesión semanal, pudiendo pedir datos y noticias a todas las oficinas del Estado. Estas sesiones jamás se declararán concluidas hasta no haber acordado alguna cosa en el sentido que indica este artículo.

Art. 13°. Los Procuradores de pobres alternarán mensualmente en la presidencia de sus sesiones por medio de elección, verificada el día 1° de cada mes. El presidente cuidará del orden de la oficina y del cumplimiento de los deberes que esta ley establece.

Art. 14°. Los Procuradores de pobres tendrán para sus trabajos un escribiente con calidad de Secretario dotado con 400 pesos anuales. Los procuradores se ocuparán desde luego en el acuerdo del reglamento correspondiente que será presentado al Congreso para su aprobación.

Art. 15°. Para ser Procurador de pobres se necesita ser ciudadano, de sana conducta y actividad conocida y haber practicado por lo menos dos años en el estudio de la jurisprudencia. El Gobierno al nombrar estos funcionarios, preferirá en igualdad de circunstancias a los jóvenes más pobres.

Art. 16°. La ley reconoce como un distinguido mérito en los Procuradores de pobres, el haber desempeñado con exactitud y diligencia sus deberes. Este mérito se tendrá presente para cuando soliciten algún otro empleo en el Estado.

Art. 17°. Todas las autoridades tienen el deber de auxiliar y proteger la institución de esta ley, a fin de que pueda corresponder a su objeto.

Art. 18°. Cualquier individuo del Congreso, del Tribunal de justicia o del Gobierno, podrá visitar la Procuración de pobres con el objeto de ver si en ella se cumple eficazmente.

Art. 19°. Al Gobierno corresponde corregir con multas, suspensión y hasta destitución, previa causa justificada, las omisiones de los Procuradores de pobres. El que se hiciere digno de esta última pena, quedará inhábil para obtener otro empleo o condecoración en el Estado.

**San Luís Potosí, Febrero 9 de 1847. – Dip. Ponciano Arriaga.**

Dictamen de la Comisión.

H. Sr.

*“Los abusos que tan frecuentemente se notan en algunos Juzgados a donde se ve casi diariamente esa clase de hombres que solo se dedican a buscar su subsistencia sacrificando a los infelices, han llamado con justicia la atención de la gente sensata que considera en esos que se llaman curiales unos vagamundos que se han propuesto vivir a expensas de los desdichados reos. Estos desgraciados, que una vez puestos en manos de la justicia, dirigen todos sus conatos a libertarse del rigor con que se les trata, sufren tanto más y acaso sin recibir consuelo alguno en sus padecimientos, cuanto mayor es la ignorancia y la mala fe de los que se encargan de defender sus negocios y con proporción a la perversidad y malas costumbres que por lo común se encuentran en semejantes hombres”.*

Estos males que son de graves consecuencias, con otros muchos que el Sr. Autor del proyecto sobre establecimiento de una Procuraduría de pobres ha conocido muy bien, le han sugerido la feliz idea de arbitrar un remedio para corregirlos y la comisión que suscribe cree de su deber adoptarlo porque lo juzga acomodado a las exigencias de la parte más numerosa y más débil de nuestra sociedad.

La comisión, pues, ha visto con detenimiento las proposiciones del Sr. Ponciano Arriaga a favor de la clase más pobre, así como la parte expositiva en que las funda y considerando el proyecto de suma utilidad, por que con la creación de la oficina que propone, desempeñada por los tres procuradores, se conseguirá nivelar en lo posible a Procuradores de pobres en cumplimiento de los deberes que se les imponen, no solo cuidarán de que se corrijan tantos abusos que hoy se cometen, sino que promoverán también cuanto crean que conduce a su beneficio y por que con la eficaz protección del Supremo Gobierno del Estado, a quien se le recomendará el decreto cuando se le acompañe, es fácil conseguir el laudable fin de que se propone su autor, concluye pidiendo al H. Congreso la aprobación de las proposiciones del Sr. Ponciano Arriaga, y de la siguiente.

Art. 8°. Al hacer la visita semanal cuidarán escrupulosamente de que por ningún motivo ni pretexto tenga intervención alguna otra clase de personas en los negocios de los pobres que se ponen bajo sus auspicios.

Sala de comisiones del h. Congreso. San Luis Potosí, Febrero 20 de 1847.- Sámano. – Ladrón de Guevara. – Parada.