



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

"LA NECESIDAD DE LA AUTONOMÍA Y LA OBLIGATORIEDAD DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS"

T E S I S

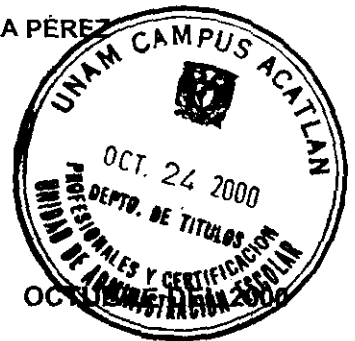
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: ROBERTO MARTÍNEZ RAMÍREZ

ASESORA: LIC. CLAUDIA ÁVILA PÉREZ

284814



NAUCALPAN, ESTADO DE MÉXICO





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

“Habrá paz sobre la tierra pero hasta que cada niño como todo los días lo que necesita; vaya bien vestido contra el viento invernal y aprenda sus lecciones con mente tranquila.

Y así, librado del hambre, el temor y la necesidad, sin tener en cuenta su color, su raza o su credo, mire hacia lo alto, sonriendo a los cielos, con la fe en el hombre reflejada en sus ojos”.

**Doroty Roigt
Libro Cabalgata con el Sol**

A Dios:

Por permitirme terminar la carrera y el presente trabajo; por darme la fortaleza necesaria para vencer las adversidades, por permitirme ser cada día mejor como ser humano y como profesionalista; por los momentos maravillosos que me ha permitido disfrutar; por las alegrías y tristezas compartidas; por los triunfos y porque no decirlo también por los fracasos.

Ruego a él que me siga dando la fortaleza necesaria para seguir creciendo como ser humano y como profesionalista; que siga fortaleciendo mi fe en él a pesar de los fracasos que pudiere tener en algún momento de mi vida.

Quizás como estudiantes y luego como profesionistas nunca nos acordamos del gran pueblo de México, que es el que hace posible que exista esta Honorable Institución que es la U.N.A.M., ya que gracias al esfuerzo diario de su trabajo hace posible que exista esta institución, en donde a lo largo de los años nos hemos formado miles de profesionistas en forma gratuita, vaya para él mi más sincero agradecimiento, ya que si no existieran estas instituciones mucha gente no hubiese llegado a cursar una carrera profesional.

Quiero agradecer de forma especial a la Congregación de Hermanas del Sagrado Corazón de Jesús de México; porque estuvieron presentes desde mi niñez hasta mi adolescencia, en su lucha diaria por educar y proteger a tanto niños, que como Yo, no tuvimos la dicha de contar con una familia, vaya para ellas todo mi amor y agradecimiento, que en toda mi vida nunca podré pagarles lo que hicieron por mí. Espero que Dios les premie por su entrega total sin esperar nada a cambio.

También quiero agradecer a la Congregación de los Salesianos de Don Bosco, en especial a aquellos Sacerdotes que trabajaron durante mi estancia en la Ciudad del Niño Don Bosco, en la Ciudad de León, Gto.; ya que ellos me formaron en mi etapa de adolescente y juventud, a ser un hombre de bien, pido también por ellos para que Dios les premie por su entrega maravillosa en favor de los adolescentes y jóvenes desamparados.

A mi esposa Debora Rodrigues por haber compartido conmigo durante estos dos últimos años alegrías y tristezas, gracias por creer en mí. Te amo con todo mi ser y le pido a Dios que nos permita seguir juntos por toda la vida.

A todos y cada uno de mis amigos con quienes he tenido una amistad verdadera por varios años y que espero que siga por muchos más; gracias por alentarme a que terminara el presente trabajo, vaya para ellos mi sincera amistad y agradecimiento.

Deseo expresar mi agradecimiento a Grupo Empresas C.A., en especial a su Presidente, Sr. Luis Amador Martínez López;⁵ por permitirme superarme durante el tiempo de catorce años y medio, en que preste mis servicios a dicho grupo, gracias por creer en mi; también a mis compañeros de trabajo, que con algunos de ellos hice una gran amistad.

También en especial agradecimiento a la Lic. Claudia Avila Pérez, por haberme dirigido el presente trabajo, gracias.

A mis maestros de la E.N.E.P. Acatlan por compartir su sabiduría y por tener la entrega y la paciencia para enseñarnos la Ciencia del Derecho, vaya para ellos mi agradecimiento. A mis compañeros y amigos de la generación que en muchos de ellos encontré una amistad y apoyo.

ÍNDICE

	Página
Introducción.....	I

CAPÍTULO I OMBUDSMAN

1.1. Concepto de Ombudsman.....	1
1.2. Origen del Ombudsman.....	4
1.2.1. El Ombudsman en Suecia.....	4
1.2.2. El Ombudsman en Finlandia.....	16
1.2.3. El Ombudsman en Dinamarca.....	19
1.2.4. El Ombudsman en Noruega.....	23
1.3. Características del Ombudsman.....	25
1.3.1. Independencia.....	26
1.3.2. Autonomía.....	27
1.3.3. Imparcialidad.....	28
1.3.4. Accesibilidad al Ombudsman.....	28
1.3.5. Accesibilidad del Ombudsman a la Información.....	30
1.3.6. Las Resoluciones del Ombudsman.....	31
1.3.7. La Auctoritas del Ombudsman.....	33
1.3.8. Publicidad.....	34
1.4. La Naturaleza Jurídica del Ombudsman.....	36

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES EN MÉXICO

		Página
2.1.	La Procuraduría de Pobres de San Luis Potosi.....	40
2.2.	La Constitución de 1917.....	43
2.3.	La Procuraduría Federal del Consumidor.....	52
2.4.	La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.....	54
2.5.	El Procurador de Vecinos del Municipio de Colima.....	55
2.6.	La Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México.....	57
2.7.	La Procuraduría de la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca.....	60
2.8.	La Procuraduría Social de la Montaña y Asuntos Indígenas del Estado de Guerrero.....	62
2.9.	La Procuraduría Social de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes.....	63
2.10.	La Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.....	64
2.11	La Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Municipio de Querétaro.....	66
2.12	La Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.....	67

CAPÍTULO III
NATURALEZA JURÍDICA DE LA
COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

	Página
3.1. Origen: Decreto Presidencial.....	68
3.2. Iniciativas del Titular del Poder Ejecutivo Federal para la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	86
3.2.1. Iniciativa de Adición del Artículo 102 Constitucional.....	86
3.2.2. Iniciativa de Reglamentación del Apartado B del Artículo 102 Constitucional	142
3.3. La Comisión Nacional de Derechos Humanos como Organismo Descentralizado.....	161
3.4. Competencia y Facultades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	166
3.5. Órganos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	173
3.5.1. Del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	173
3.5.1.1. Nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	173
3.5.1.2. Requisitos para ser Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	175
3.5.1.3. Facultades del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	176
3.5.2. Del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	179
3.5.2.1. Nombramiento y Requisitos del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	179

3.5.2.2.	Facultades del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	180
3.5.3.	De la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	182
3.5.3.1.	Nombramiento y Facultades de la Secretaria Ejecutiva.....	182
3.5.4.	De los Visitadores Generales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	184
3.5.4.1.	Nombramiento y Facultades de los Visitadores Generales.....	184
3.5.5.	Nombramiento y Facultades de los Visitadores Adjuntos.....	187
3.6.	Procedimiento ante de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	189
3.6.1.	Del Procedimiento para interponer la Queja por presuntas violaciones a los Derechos Humanos.....	189
3.6.2.	De las Inconformidades.....	192
3.6.2.1.	Del Recurso de Queja.....	193
3.6.2.2.	Del Recurso de Impugnación.....	195
3.6.3.	De las Autoridades y Servidores Públicos.....	197
3.7.	De los Informes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	199
3.7.1.	Informes Anuales.....	199
3.7.2.	Informes Especiales.....	200

CAPÍTULO IV
NATURALEZA JURÍDICA DE LAS RECOMENDACIONES
DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

	Página
4.1. Concepto General.....	202
4.2. Procedimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos antes de formular sus Recomendaciones.....	203
4.3. De los Elementos que contienen las Recomendaciones y Documentos de No Responsabilidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	209
4.4. Características de las Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	211
4.5. Publicidad de las Recomendaciones y de los Documentos de No Responsabilidad que envía la Comisión Nacional de Derechos Humanos a las Autoridades señaladas como responsables.....	217
4.6. Efectos de las Recomendaciones.....	218

CAPÍTULO V

AUTONOMÍA Y OBLIGATORIEDAD DE LAS RECOMENDACIONES

DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

	Página
5.1. Conceptos de Autonomía y Obligatoriedad.....	219
5.2. Propuesta de Reformas a la Constitución Política de los Estados	
Unidos Mexicanos.....	220
5.2.1. Reforma al Apartado B del Artículo 102 Constitucional.....	220
5.2.2. Reformas a los párrafos primero y tercero del Artículo 108 Constitucional....	240
5.2.3. Adición de un párrafo a la Fracción I del Artículo 109 Constitucional.....	242
5.2.4. Reformas a los párrafos primero y segundo del Artículo 110 Constitucional..	245
5.2.5. Reforma o habilitación de la Fracción XXVII del Artículo 73 Constitucional...	247
5.2.6. Reforma o habilitación de la Fracción VI del Artículo 74 Constitucional y	
Adición de una Fracción XI al Artículo 76 Constitucional.....	248
5.3. Propuesta de Reformas a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos	
Humanos.....	255
 Conclusiones.....	 266
 Bibliografía.....	 272

INTRODUCCIÓN

La justicia social en un reclamo en todo el mundo y es por eso que se han hecho esfuerzos para que todo ser humano tenga acceso a ella y México no podría ser la excepción. En nuestro país ha crecido la Administración Pública que bien ha creado vicios en la actuación de las autoridades y los servidores públicos.

En los países Escandinavos se ha formado una figura llamada Ombudsman para que vigile la actuación de la Administración Pública. En casi todo el Mundo se ha tomado como ejemplo esta figura para proteger los Derechos Humanos.

Todas las naciones, incluyendo México, se han adherido a los tratados de protección a los derechos humanos. Son parte de organismos protectores de los derechos humanos a nivel mundial.

México ha tenido una tradición por proteger los derechos humanos a través del Juicio de Amparo. La observancia de estos derechos requiere de la atención y respuesta al más alto nivel.

La sociedad mexicana en los últimos años se ha mostrado interesada en la cultura de los derechos humanos a través de organizaciones que velan porque estos derechos sean respetados.

La procuración de justicia y el respeto a los derechos humanos, sólo se dan cuando un Estado es democrático, en donde los gobernados tienen confianza en las instituciones que imparten justicia. Cuando no se respetan los derechos humanos estamos hablando de un

Estado que no tiene democracia, en donde no existe un estado de derecho, imperando la violencia.

El deber de todo estado es salvaguardar los derechos humanos de los habitantes tanto nacionales como extranjeros, creando instituciones que se encarguen de vigilar de que estos derechos sean respetados.

Las presiones que ha recibido el gobierno a través de la sociedad nacional e internacional, obligaron a éste mediante decreto presidencial, en junio de 1990, a crear la Comisión Nacional de Derecho Humanos, pero no fue suficiente, necesitaba darle mayor jerarquía a dicha Comisión, porque así lo estaba reclamando la sociedad y en enero de 1992 se eleva a rango constitucional la Comisión Nacional.

En el presente trabajo abordaré el origen del Ombudsman en los países escandinavos, las características de la institución y sus antecedentes en México.

A través de estos años, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha hecho un gran esfuerzo en la protección y observancia de los derechos humanos en nuestro país, pero creo que no ha sido suficiente, ya que algunas autoridades no han entendido que este país está cambiando y que ya no pueden ni deben actuar como lo hacían antes, la sociedad mexicana ya esta cansada de que quien debe velar por sus derechos, es quien los viola.

También expondré la posición de los legisladores con respecto a las iniciativas: de adición al artículo 102 Constitucional y de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como las posturas de algunos juristas con respecto a estas reformas.

También veremos la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la naturaleza jurídica de sus recomendaciones, es importante también ver su procedimiento para la presentación de denuncias y quejas.

Dentro del presente trabajo propondré algunas reformas a la Constitución y a la ley de dicha institución para que ésta tenga mayor autonomía y no tenga que depender del Titular del Ejecutivo Federal. También propondré que sus recomendaciones sean obligatorias para las autoridades o servidores públicos a las que sean dirigidas, ya que la ley les permite aceptarlas o no; ya que la autoridad moral de la Comisión Nacional tal parece que no les importa a dichas autoridades y tampoco les importa que las recomendaciones que les dirige la Comisión Nacional sean publicadas para ponerlas en evidencia de que no las quieren cumplir. Además si la Comisión Nacional ya hizo la investigación por la presunta violación a los derechos humanos y ha encontrado responsables tanto a la autoridad como al servidor público no se puede entender porque no deban aceptarlas y cumplirlas.

La Sociedad mexicana en general, desde los más eruditos hasta el más humilde campesino e indígena deben interesarse en conocer sus derechos para que las autoridades no los violenten, además deben exigir que las recomendaciones de la Comisión Nacional sean aceptadas y cumplidas.

***SUMMUM JUS, SUMMA INJURIA
MÁXIMO DERECHO, MÁXIMA JUSTICIA***

CAPÍTULO I

OMBUDSMAN

1.1. Concepto de Ombudsman

Los orígenes del Ombudsman y su denominación genérica provienen del derecho constitucional sueco. La palabra “Ombudsman” significa en sueco: representante, comisionado, protector, mandatario, comisionado o representante del Parlamento y, en consecuencia, en último término, protector de los derechos de los ciudadanos.

En términos muy amplios puede describirse como el organismo autónomo, cuyo titular es designado por el legislativo, por el ejecutivo, o por ambos, con la función esencial de fiscalizar la actividad administrativa; recibir las reclamaciones de los administrados; gestionar la pronta resolución de las cuestiones planteadas, y de no ser posible, investigar dichas impugnaciones para que si se considera que se han afectado indebidamente los derechos e intereses legítimos de los propios reclamantes, formular recomendaciones no obligatorias a las autoridades respectivas, con el objeto de lograr la reparación de las citadas violaciones; presentar informes públicos especiales y periódicos, sobre cuestiones investigadas, además sugerir reformas y modificaciones a las prácticas, los reglamentos y las leyes administrativas, para una mejor prestación de los servicios públicos.¹

¹ Fix-Zamudio, Héctor, *Protección Jurídica de los Derechos Humanos*, Estudios Comparativos, Colección Manuales 1991 95. C.N.D.H., México, D.F. 1991, p. 218.

La Investigadora Sonia Venegas Álvarez hace una clasificación de la definición de *Ombudsman*; entre paréntesis citaremos el concepto y autor o autores que la investigadora pone como ejemplo después de cada clasificación:

a) En primer lugar se encuentran a autores para los cuales el *Ombudsman* es un funcionario cuya actividad principal es la de atender quejas en contra de la administración pública (*“El Ombudsman... es un funcionario, con jurisdicción nacional o regional, general o especializada, que tiene el encargo de cuidar a solicitud de los particulares o motu proprio, que la acción de las autoridades, particularmente de las gubernativas, sea no solamente legal, sino razonablemente oportuna, justa, humana”* – Carrillo Flores, Antonio, La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos, México Porrúa, 1991, p. 251);

b) En un segundo grado, aglutinamos a aquellos que se concretan a enumerar las cualidades que deben exigirse a quien ocupa el cargo, las cuales deberán conservarse durante el desempeño de su labor (*“Un Ombudsman es un experto en Administración Pública, el cual debe ser independiente, imparcial y de rápido acceso, con la función de recibir e investigar quejas individuales de abusos burocráticos, él informa sobre sí mismo y puede publicar sus resultados, sin embargo, no tiene poder para modificar o revocar decisiones administrativas”* – Moore John, *“Ombudsmen and Ghetto”*, Connecticut Law Review, dic. 1º, 1968, p. 246), (Rowat señala como características esenciales *“1º el Ombudsman es un funcionario independiente e imparcial de la legislatura, usualmente regulado en la Constitución, quien Supervisa a la Administración; 2º él se ocupa de quejas específicas del público contra injusticias administrativas e inadecuada administración; 3º él tiene poder para investigar, criticar y publicar, pero no para revocar acciones administrativas”*. Rowat, D., The Ombudsman; citizen’s defender, rev. Ed., Toronto University Press, 1968, p. XXIV.);

c) Seguidamente, están los autores que enlistan de manera detallada los atributos de los *Ombudsman*, como institución; (*“Todos los Ombudsman son instrumentos de la legislatura pero funcionan independientemente de ella, sin ningún vínculo con el ejecutivo y sólo con la responsabilidad más general ante el parlamento. Los Ombudsman tienen prácticamente acceso ilimitado a los documentos oficiales sobre materias sujetas a su competencia. Ellos tienen un gran cuidado de que sus resoluciones sean aceptadas tanto por autoridades como gobernados”*. – Geellhorn, Walter, nota 7 pp. 9-10), (*La American Bar Association (ABA)*, señala como *“Atributos de los Ombudsman: 1. Estar legalmente establecidos. 2. Funcionalmente autónomos. 3. Ser externos a la Administración Pública. 4. Operacionalmente independiente de los Poderes Estatales. 5. Especialistas. 6. Accesibles. 7. Imparciales. 8. Protectores Públicos, pero no por eso deberá estar, necesariamente en contra de la Administración Pública”* – *“Institutionalization, the Ombudsman and bureaucracy”*, American political science review, 68, 1947, p. 107);

d) finalmente, están aquellos estudiosos que al lograr una concepción más depurada, nos explican lo que es el *Ombudsman*, en dónde se regula, cuál es su fin primordial, cuáles sus atributos esenciales y cuáles los efectos de su implantación (*“Ombudsman es uno o varios funcionarios designados por el órgano parlamentario, por el ejecutivo o por ambos, con el auxilio del personal técnico, que poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados realizadas por las autoridades*

administrativas, no sólo por infracciones legales sino también por injusticia, irracionalidad o retraso manifiesto en la resolución; y con motivo de esta investigación pueden proponer sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones. Esta labor se comunica periódicamente a través de informes públicos generalmente anuales, a los más altos órganos del gobierno, del órgano legislativo o a ambos, con la facultad de sugerir las medidas legales y reglamentarias; que consideren necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos". Fix-Zamudio, Héctor, "Ombudsman", *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, U.N.A.M., 1984, t. VI, p.307). ("El Ombudsman es un cargo previsto en la Constitución o por acción de la legislatura o el parlamento, que encabeza un funcionario público de alto nivel, el cual debe ser independiente y responsable ante la legislatura o parlamento, cuya labor consiste en recibir las quejas provenientes de personas agraviadas en contra de oficinas administrativas, funcionarios y empleados de la administración pública o bien que actúen por moción propia, y quien tiene poder para investigar, así como para recomendar acciones correctivas y publicar informes". – Bernard, Frank, "The Ombudsman revisited", *International Bar Journal*, mayo de 1975, p. 50)²

Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara hacen la siguiente definición "Ombudsman. Magistrado encargado en ciertos países de examinar las quejas formuladas por los ciudadanos contra las autoridades administrativas".³

De acuerdo al Diccionario Jurídico Mexicano, Ombudsman tiene la siguiente definición: "Vocablo sueco que significa representante, delegado o mandatario, aún cuando se trata de una institución regulada por el derecho positivo mexicano, es conveniente hacer referencia a ella no sólo por la posibilidad de que puede introducirse a nuestro ordenamiento jurídico en un futuro, sino también debido a su expansión incontenible en la mayoría de las regulaciones contemporáneas pertenecientes a muy diversas familias jurídicas y a diferentes sistemas jurídicos, por lo que se le ha calificado de Universal".⁴

Como podremos observar de éstas diferentes definiciones podríamos decir que el Ombudsman es una institución creada por el poder ejecutivo o el poder legislativo o ambos para defender o salvaguardar los derechos de los gobernados violados por las autoridades

² Venegas Álvarez, Sonia, *Origen y Devenir del Ombudsman. ¿Una Institución Encomiable?*, Serie "G": Estudios Doctrinales, Núm. 117, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1988, pp. 39-41.

³ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1988, p. 370.

⁴ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1988, Tomo III, p. 2268.

administrativas; mediante recomendaciones enviadas a los funcionarios que hayan violado los derechos de los gobernados, para reparar el daño realizado al quejoso. Además de hacer informes anuales y especiales en donde se indica las recomendaciones realizadas, las cumplidas y las que no se han cumplido por parte de los funcionarios a las que se dirigieron.

1.2. Origen del Ombudsman

Sólo mencionaré a los *Ombudsman* de los países escandinavos que es tomada como ejemplo para la figura jurídica adoptada en nuestra Constitución Política.

1.2.1. El Ombudsman en Suecia

La institución del *Ombudsman*, o *justitieombudsman*, como se le denominó en sus principios, es de procedencia sueca. Según diversos autores, la palabra *Ombudsman* tuvo su origen en las tribus germánicas medievales que aplicaron el término a un agente encargado de transferir bienes de familias o grupos que afectaban a otras personas, a las víctimas o sus familias. Con el paso del tiempo este vocablo se aplicó a cualquier clase de agente.⁵

Surge en Suecia y sus antecedentes históricos se remontan a la etapa de la monarquía absoluta durante la cual el rey controlaba por igual a los funcionarios y a los jueces. Se señalan como antecedentes la figura del llamado *Preboste de la Corona* creada por el Rey, en el siglo XVI y cuya función era y es aún el vigilar, bajo la autoridad suprema del rey, el buen

⁵ Salomon Delgado, Luis Ernesto, *El Ombudsman*, Colección Publicaciones Educativas, Dirección de Desarrollo Académico, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jal., México, 1992, p. 23.

funcionamiento y administración de la justicia en el reino. Desde tiempos remotos, la creación de instituciones que contribuyan a la supervisión y control de las autoridades mediante la defensa de los derechos ciudadanos, ha sido una preocupación y una necesidad de los sistemas políticos constitucionales. La creación del *Ombudsman* marca la voluntad del Estado sueco por controlar la administración y la justicia.

Su actividad se centraba en una labor de inspección o fiscalización del funcionamiento de la administración de justicia, sobretodo para informar al rey sobre la marcha de los asuntos judiciales y de la justicia que en su nombre se impartía.⁶

Sin embargo, fue Carlos XII, en 1713 quien busca una fórmula para controlar no sólo la judicatura sino también a la administración del reino (decreto del 26-octubre-1713), por él es que se instituye un *Konungens Hogsta Ombudsman* "Para ejercer una función de supervisión general a fin de asegurar que las leyes y reglamentos fuesen cumplidos y que los servidores públicos efectuaran sus tareas debidamente".⁷

Cambios en las relaciones de poder posteriores hicieron que en 1719 se denominase *Justitie-Kansler* (Canciller de Justicia), y que estuviese dotado de amplias facultades para intervenir sobre la administración real y de justicia. Es a partir de esto y en función de su origen que el *Justitie-Kansler* viene a depender cada vez más estrechamente de la Corona, excepto en el lapso de aumento de poder de la Diera en 1760, hasta el punto de que en la Constitución de Gustavo Adolfo en 1771, se le consideró definitivamente como órgano de la Corona nombrado por el rey, situación que se mantiene hasta la Constitución de 1809 en que cambia radicalmente.

⁶ Aguilar Cuevas, Magdalena. *El Defensor del Ciudadano (Ombudsman)*. Facultad de Derecho, U.N.A.M., C.N.D.H., México 1991, p. 21.

⁷ *Idem*, pp. 21-22.

En esta primera etapa la característica más destacada del *Justitie-Kansler* era, la que de su labor de inspección pudiera conducir no sólo a una información rigurosa al rey, sino también a una persecución de tipo penal sobre aquellos funcionarios que se hicieran acreedores a la misma. En 1776 el parlamento decide que a partir de ese momento el *Justitie-Kansler* ya no será nombrado, por el rey, sino que lo harán los Estamentos y por un periodo que comprendía hasta la siguiente reunión de la Cámara; en ocasiones pasaban varios años para volverse a reunir, lo que le daba una posición fuerte al Ombudsman. Era un auténtico fiscalizador del Parlamento sobre el rey, en cuyo nombre se administraba e impartía justicia. No dependiendo del rey y no teniendo Parlamento al que acudir con regularidad para denunciar las irregularidades que descubriera, el Ombudsman se vio en la necesidad de buscar apoyo en la opinión pública a través de la publicidad de sus investigaciones.

En virtud del golpe de estado de 1772, por el cual Gustavo III se proclama rey, dicta una Nueva Ley en virtud de la cual el *Justitie-Kansler* pasa nuevamente a depender del rey, y del absolutismo real no se libera Suecia hasta que en 1806 el Parlamento (*Riksdag*) vuelve a la plenitud de sus poderes y se promulga la nueva Constitución (6-jun-1809) en la que se institucionalizó, por primera vez, la figura del *Justitie-Ombudsman*, que lo transforma en un órgano nombrado por el Parlamento con una doble finalidad que aún conserva: a) supervisar el funcionamiento de la administración y, b) defender los derechos públicos subjetivos y legítimos intereses públicos de la ciudadanía frente a la administración.⁸

A partir de 1809 quedan perfectamente delimitadas y diferenciadas las dos instituciones que en este país realizan una labor de control sobre la administración: El Canciller de Justicia (*Justitie-Kansler*), quien a partir de esta fecha vuelve a ser funcionario al servicio del rey, quien lo designa, y que actualmente desempeña la función de controlar la administración del Estado

* Sten Rudholm, en la obra de Rowat Donal C., *El Ombudsman. El Defensor del Ciudadano*, traducido por Suárez Eduardo L., F.C.E., México, 1973, 1ª Edición, pp. 49-54.

desde el punto de vista legal, actuando principalmente como asesor legal del gobierno y representante jurídico de la Corona, en cuyo nombre vigila y acusa a funcionarios por medio de la comisión de los delitos, y el *Justitie-Ombudsman* que surge como respuesta a la necesidad de contar con una oficina enteramente independiente del gobierno para poder proteger a los ciudadanos eficazmente contra actos negativos de la administración de justicia.

La competencia del *Justitie Ombudsman* quedó plasmada desde la Constitución de 1809 en seis artículos, que no han sufrido sino tres modificaciones desde aquella época. Las facultades del *Justitie Ombudsman* hacen de él una pieza muy importante en el sistema de control, pero sería un error considerarla como la más importante. El principal medio de control y protección de los derechos fundamentales está estructurado en el sistema de tribunales y recursos. El *Justitie Ombudsman* convive con la suprema Corte Administrativa, establecida a principios de siglo, además de que el Canciller de Justicia (*Justitie-Kansler*) ha sobrevivido y también coexiste con el *Justitie Ombudsman*. Así el hecho de ser un medio de control de la administración, no es el rasgo fundamental; es el enfoque de protección de los derechos fundamentales basado en una *autoritas* moral nacida de su independencia lo que caracteriza al *Justitie Ombudsman*.

Por otra parte, desde su concepción en la Constitución sueca de 1809 el *Justitie Ombudsman* ha carecido de poder coercitivo en sus determinaciones, es decir, es una autoridad en el sentido de que sus actos están revestidos de *potestas* u obligatoriedad jurídica, ha sido desde entonces una magistratura de opinión. El poder que recibe del Parlamento legitima su existencia, pero su actuación se basa en el prestigio y la respetabilidad que se gana tanto respecto de los funcionarios, como de la ciudadanía en general.

Una de las características principales del *Justitie Ombudsman* es su radical desconexión del rey y su cercana relación con el Parlamento (*Riksdag*), que es el órgano que lo designa, en

nombre de quien actúa y ante quién es responsable, debiendo presentarle anualmente un informe de su actividad fiscalizadora sobre la administración y la justicia; aunque conserva su independencia frente al mismo, ya que el organismo legislativo sólo puede darle directivas generales pero no instrucciones específicas sobre diversos aspectos de su actividad fiscalizadora, y en el ejercicio de su cargo es independiente. Esta independencia indispensable para el eficaz ejercicio de sus atribuciones, se haya garantizada además por el hecho de ser él mismo, jefe de su personal administrativo y despidiéndolo según lo considere necesario.

La elección no se realiza realmente en forma directa por todo el *Riksdag*, sino indirectamente, a través de una comisión constituida al efecto y cuya composición es cuidadosamente estudiada, ya que se trata de evitar por todos los medios posibles que el *Justitie Ombudsman* sea un hombre "de partido" o que sea elegido gracias a la fuerza de un determinado partido. Muy por el contrario es ya una constante en la historia de la institución que la designación se realice por unanimidad de todos los partidos representados en el Parlamento y que la misma recaiga sobre persona de reconocida solvencia moral y prestigio jurídico.⁹

El *Justitie Ombudsman* es designado por un período de cuatros años, y sólo puede, ser destituido a petición de la comisión parlamentaria encargada de examinar su actividad, forma de actuar e informes que presenta. Desde 1809 en que se inició no se conocen casos de destitución del *Justitie Ombudsman* antes de que transcurra el plazo para el que fueron elegidos, aunque se han presentado casos de no reelección.

El *Ombudsman* debe ser una persona destacada por sus conocimientos legales y su integridad personal. La mayoría de los *Ombudsman* han salido del poder judicial. A partir de

⁹ Aguilar Cuevas, Magdalena, *Op. Cit.*, p. 24. Citando a Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro, *El control Parlamentario de la Administración (El Ombudsman)*, 2ª Edición, Madrid, 1981, pp. 40-42.

1941 ya no existe como requisito que deben ser hombres, sin embargo, hasta la fecha en Suecia no ha ocupado el puesto de *Ombudsman* ninguna mujer.

El *Ombudsman*, durante el desempeño de sus funciones, no puede ocupar ningún otro cargo, con lo que se pretende evitar una dependencia indirecta del rey o de la administración.

En 1915 la actividad del *Ombudsman* se desdobra apareciendo en escena un *Multieombudsman* (MO), que tenía como misión principal controlar la administración militar e investigar todas las quejas de los soldados y oficiales que tuvieron en relación con su servicio en el ejército, y las posibles transgresiones de sus derechos individuales durante su permanencia en el mismo.

Posteriormente con la ley del 29 de diciembre de 1967, se reorganizó la institución, desapareció el *Multieombudsman* (MO) y se creó una institución colegiada de tres *Ombudsman* de igual categoría, los cuales deberían distribuirse internamente los asuntos materia de la institución, incluyendo los de carácter militar.

En mayo de 1976 se modificó una vez más la organización: se suprimieron los asistentes y se establecieron cuatro *Ombudsman*, uno de los cuáles actúa como presidente, dirige las labores administrativas del organismo y coordina las actividades de los otros tres.

En la actualidad la oficina del *Ombudsman* Parlamentario sueco consta de cuatro *Ombudsman*, uno de los cuales coordina la parte administrativa de la oficina (*Chief Ombudsman*) nombra al personal y realiza funciones directivas. Cada uno de los cuatro tiene esferas separadas de supervisión establecidas en el Reglamento Interno de la Institución que son:

- 1) El *Chief Ombudsman* está encargado de los asuntos relacionados con la administración central que no corresponde a los otros Ombudsmen.
- 2) El encargado de investigar las quejas contra tribunales, ministerio público, policía, prisiones.
- 3) El que ve todo lo relacionado a las fuerzas armadas y supervisa actos de autoridades locales.
- 4) El que investiga las denuncias de educación y bienestar social. Sin embargo, sólo el primero está autorizado para firmar las decisiones finales.

El rey como Jefe de Estado, queda por completo al margen de cualquier tipo de fiscalización, por parte del *Justice Ombudsman*, así como los ministros en el desarrollo de su labor política.

El deber del *Ombudsman* consiste en vigilar el modo en que los tribunales y organismos administrativos observan y aplican las leyes del país, en particular las que tocan a la garantía de libertad, la seguridad y la propiedad de los ciudadanos. Recibe notificaciones de abusos cometidos por cualquier persona que ejerza funciones ejecutivas públicas. Supervisa la actuación de prácticamente todas las autoridades estatales y municipales: civiles, militares, policiales e inclusive de empresas paraestatales que no son órganos de gobierno, sin embargo, realiza funciones ejecutivas públicas, así como a sus funcionarios. No tiene facultades para supervisar a los miembros del parlamento, ni al Canciller de Justicia (*Justice Kansler*), ni a los miembros de la mesa directiva del Banco Central.

El *Ombudsman* no sólo controla las relaciones administrado-funcionario, sino también las quejas de éste en su relación interna con la Administración; los llamados problemas puramente funcionariales internos, que han llegado a ser una parte importante de su actividad.

Con el tiempo, el ámbito de competencia originalmente reducido a la Administración Central y sus funcionarios sufre una importante modificación al incluirse en el mismo a los funcionarios de la Administración Local (1966). Quedando fuera del control del *Justice Ombudsman* los miembros de los Consejos Municipales, y, por el contrario son plenamente sometidos los agentes de las colectividades territoriales y los miembros municipales y comisiones departamentales.

También el *Justice Ombudsman* extiende su campo de actuación sobre los jueces. La supervisión no se restringe en examinar la actuación de un juez o tribunal desde una perspectiva formal solamente; si bien es cierto que el *Ombudsman* no puede modificar las decisiones judiciales, en principio nada le impide expresar su opinión sobre la resolución como tal; sin embargo, en la práctica se ocupa casi exclusivamente de cuestiones de naturaleza formal, tales como retardo en las diligencias, comportamiento impropio, y que los procesos se lleven a cabo en un tiempo razonable.

El control es más limitado y sutil en los que se refiere al Tribunal Supremo y al Tribunal Administrativo Supremo, por cuanto el *Ombudsman* no podrá hacerlo objeto de crítica más que en sus actos jurisdiccionales y siempre que de forma manifiesta dicten una sentencia injusta y contraria a las leyes formales y a la evidencia de los hechos debidamente establecidos. En estas circunstancias los miembros del Tribunal Supremo son prácticamente intachables.

Hoy en día el *Ombudsman* controla el Ministerio fiscal, los magistrados de jurisdicciones inferiores, las autoridades penitenciarias, así como las de policía y, en general toda la administración de justicia.

En cuanto a la Iglesia oficial del estado, que es la Luterana se considera que es un auténtico servicio público por cuanto recibe sustanciales fondos del Estado y por tanto se

encuentra igualmente sometida a la vigilancia del *Justice Ombudsman*, salvo en aquellas materias consideradas de doctrina.

Aunque el *Ombudsman* no puede anular o corregir la decisión del funcionario público sino simplemente recomienda que la decisión sea rectificada en uno u otro sentido, o bien que los procedimientos administrativos sean modificados, inclusive sugiere reformas a la legislación; su principal arma es su poder para criticar la actividad o negligencia, la forma inadecuada o impropia como los servidores públicos revolvieron.

El *Justice Ombudsman* puede actuar a petición de parte o de oficio. Su actuación de oficio es sumamente importante ya que es consecuencia de su obligación de vigilancia que puede ser resultado de sus periódicas visitas de inspección que realiza a todos los organismos administrativos, judiciales y militares a lo largo del país o simplemente de la lectura del periódico.

El *Ombudsman* cuando ha terminado de analizar una queja, sus recomendaciones pueden ser:

1. Acusar judicialmente al funcionario señalado como responsable.
2. Amonestar al funcionario señalado como responsable.
3. Hacer llegar sus recomendaciones o sugerencias para un mejor servicio
4. Sugerir al Gobierno reformas legislativas.

El *Ombudsman* dispone de dos instrumentos para la eficacia de su labor y son: a) El informe anual de su gestión al Parlamento y b) La publicidad que se le da a sus actuaciones.

Las características del *Ombudsman* Sueco son: 1) Es una institución colegiada formada por cuatro funcionarios; 2) Los elige el parlamento por votación abierta para un período de

cuatro años, pudiendo ser reelectos; 3) Deben ser jurisconsultos de probada ciencia y de integridad particular; 4) No pueden desempeñar ningún otro cargo público ni privado; 5) Son independientes del Rey y del Gobierno; 6) Son destituidos por el Parlamento cuando pierden la confianza de éste, lo que se logra con mayoría simple; 7) Su conducta es vigilada por un comité legal integrado por miembros del Parlamento; 8) Supervisa a todas las dependencias y organismos estatales y municipales y al personal que las integra

En Suecia también existen varios *Ombudsman* Ejecutivos, ya que éstos no son nombrados por el Parlamento, pero que cumplen funciones de protección al ciudadano, en terrenos diferentes y con características propias muy bien diferenciadas.

Estos *Ombudsman* Ejecutivos son:

A) El Ombudsman de los Consumidores

Es designado por el gobierno. Entró en funciones en 1971, con el propósito de garantizar el cumplimiento de dos leyes de protección al consumidor: la de Prácticas Comerciales y la Ley contra Términos Contractuales Impropios. La primera tiene por objeto proteger al público contra la publicidad, la cual debe corresponder a lo que en efecto es el producto, en este contexto rige el principio de la **inversión de la carga probatoria**, en virtud del cual la persona responsable de cualquier práctica comercial tiene que probar la veracidad de la información. La segunda busca desaparecer cláusulas que benefician sólo al vendedor sin que a veces el comprador pueda darse cuenta.

Las quejas pueden presentarse por escrito, oralmente o incluso por teléfono. Actúa a petición de parte ofendida o de oficio.

Su actividad investigadora tiende a solucionar amistosamente los casos que le son presentados, pero puede en determinadas ocasiones presentar el caso ante el Tribunal de Mercado, cuyas resoluciones son inapelables y que generalmente van acompañadas de sanciones económicas elevadas.

La publicidad que se da a todas sus actuaciones es a tal grado importante que la prensa tiene libre acceso a las denuncias presentadas, a la investigación y a las oficinas del *Ombudsman* para dar a conocer al público las cosas que consideren importantes.

B) El Ombudsman de la Libertad Económica

Creado en 1954 y es designado por el Gobierno.

Es el más fiel guardián de la Ley Antitrust que regula el libre juego de la oferta y la demanda, el buen juego del tráfico comercial y el respeto de las reglas que tiene el sistema económico de Suecia.

Su actividad tiende sobre todo a la negociación con la parte infractora para hacerle comprender que su actitud es inadmisibile, que debe ser corregida y que de no ser así adoptaría otras medidas, entre las que se encuentra la posibilidad de transferir el asunto al Tribunal de Mercado que puede imponer sanciones a la empresa, vedándole la aplicación de determinadas prácticas comerciales restrictivas, o bien ordenarle el suministro de mercancías en condiciones equivalentes a las ofrecidas por otras empresas. Puede decretar un precio máximo para determinada mercancía. Las prohibiciones o los requerimientos pueden ser impuestos bajo pena de multa administrativa.

C) El Ombudsman de la Prensa

Es nombrado por las organizaciones de prensa aunque su actividad es esencialmente libre e independiente de ellas.

Es un *Ombudsman* privado de grupo o de sector.

El *Ombudsman* de la Prensa sueco tiene como misión principal controlar la deontología del periodismo vigilando las reglas de moralidad profesional y la no intromisión en la vida privada de las personas.

D) El Ombudsman para la Igualdad de Sexo

Creado en julio de 1980 para asegurar el cumplimiento de la Ley para la Igualdad de Sexo en las Relaciones Laborales que tienen como fin promover la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer en el trabajo, en las condiciones laborales y a las posibilidades de desarrollo en el trabajo. La ley incluye la prohibición de la discriminación por razones de sexo.

El *Ombudsman* debe tratar que los empresarios voluntariamente cumplan con la ley, y persuadirlos para que adopten medidas para el fomento a la igualdad. Si no se consigue negociar un arreglo en caso de discriminación, entonces puede llevarlo ante la Magistratura del Trabajo y solicitar un requerimiento, apremiando a la empresa en cuestión para que tome las medidas indicadas.

E) El Ombudsman Contra la Discriminación Étnica

Desde 1986 existe la Oficina de este *Ombudsman* que fue creada por la Ley para Contrarrestar la Discriminación Étnica. Esa ley define tal discriminación como tratamiento injusto o insultante por motivos de raza, o de religión, color de la piel, de nacionalidad u origen étnico, o de religión. El Deber del *Ombudsman* consiste en contrarrestar la discriminación étnica en la sociedad, especialmente en los centros de trabajo; sin embargo no en la vida privada.

El *Ombudsman* ha de: 1) Ayudar a las personas sometidas a la discriminación en la protección de sus derechos, facilitando asesoramiento pericial e información; 2) Ayudar a formar opinión participando en los debates públicos; 3) Recomendar legislación y otras medidas para combatir la discriminación étnica.

El Gobierno nombra una comisión para asesorar al *Ombudsman* en cuestiones de principios importantes relativas a la aplicación de la ley.

1.2.2. El Ombudsman en Finlandia

La historia jurídica y constitucional de Finlandia tiene dos influencias bien claras que están determinadas por su anexión al reino de Suecia primero, y su posterior dominación por la Rusia Zarista, cuando a consecuencia de la paz de Friedric Shamm (1809), Finlandia pasó a manos de Rusia como Gran Ducado, autónomo y constitucional. Ambos surten efectos en el tema de protección del ciudadano frente a la administración y, sobre todo, en la configuración del moderno *Ombudsman* finés.

Durante el periodo de la dominación rusa, el *Justitie Kansler* era designado por el Gobernador General éste a su vez nombrado por el Zar, con la misión de controlar la actividad de gobierno y Administración, bajo la denominación de *Prokurator*, en clara identificación con la figura rusa.

En las "instrucciones para el Procurador" de 1812 se le confería competencia para controlar los Tribunales, la administración, la situación de presos y detenidos, así como para asistir a las sesiones de ambas cámaras del Senado y obtener plena colaboración por parte de los funcionarios.¹⁰

Entre los poderes de los diversos procuradores del período de dominación rusa, se incluía el de denunciar ante el propio zar las irregularidades del gobierno administrador del Gran Ducado, inclusive el gobernador general. Su actitud no fue de colaboración, sino, muy por el contrario, de continuo enfrentamiento, llegando en las últimas épocas a que directamente fuesen designados ciudadanos rusos para ocupar este puesto para causar menos problemas.

Dos años después de obtener Finlandia su independencia y en su afán de dar una mayor protección a sus ciudadanos, en la medida que las autoridades públicas intervenían más y más en la vida de los individuos, se introdujo en su Constitución de 1919, la Institución del *Ombudsman (Justitie Ombudsman)*. El *Ombudsman* finlandés se conformó de acuerdo al modelo sueco. En su historia, pese al reconocimiento constitucional, su trayectoria en los primeros años fue muy complicada, existiendo inclusive varias propuestas para su desaparición, aunque ninguna llegó a prosperar. En 1933 es cuando definitivamente se afianza la figura del orden constitucional y jurídico del país.

¹⁰ Kastari Paavo, en la obra de Rowat Donal C., *El Ombudsman, El Defensor del Ciudadano*, traducido por Suárez Eduardo L., F.C.E., México, 1973, 1ª Edición, pp. 99-100.

En sus primeros años la causa por la que el *Justitie Ombudsman* no actuaba plenamente residía en una confusión de competencias con el Canciller de Justicia además, el número de quejas presentadas ante el *Ombudsman*, eran en principio muy escasas, y también en la movilidad en el ejercicio del cargo de *Justitie Ombudsman*, dado que, de acuerdo con las normas de 1919, era elegido sólo para el periodo de un año, mientras que el *Justitie Kansler* lo era de por vida.¹¹

Dicho conflicto quedó aclarado a partir de la reforma de 1933 en la que se determinó que el periodo de vigencia de mandato del *Justitie Ombudsman* sería de tres años, en 1950 se aumentó el plazo parlamentario a cuatro años y se fijó el mismo tiempo para el *Ombudsman*; por último, se procedió a una delimitación de las competencias entre el *Justitie Ombudsman* y el *Justitie Kansler*.

Sin acabar con el principio de doble control y de igualdad entre ambas instituciones se permitió de acuerdo con la Ley 275, que el *Justitie Kansler* remitiese al *Justitie Ombudsman* parte de la gran cantidad de quejas que recibía. Así ha ido tomando cuerpo e importancia la actividad del *Justitie Ombudsman* que ha sido captada perfectamente la eficacia de su trabajo por los ciudadanos. Por otra parte, el *Justitie Kansler* ha reforzado, sin mengua de sus otras atribuciones, el papel de auténtico asesor jurídico del Gobierno conociéndose como "justicia de la corona".¹²

Las disposiciones que rigen a la institución del *Ombudsman* siguen al pie de la letra casi todas las disposiciones suecas, con las diferencias que se exponen a continuación:

¹¹ Aguilar Cuevas, Magdalena, Op. Cit., p. 41, Citando a Legrand, Andre, *L'Ombudsman, Etudes Comparées Sur le Contrôle de L'Administration*, Paris, 1970, pp. 15-26.

¹² Kastari Paavo, en la obra de Rowal Donal C., Op. Cit., pp. 103-106.

- a) El *Ombudsman* es elegido por los miembros del Parlamento (*Riksdag*) por votación mayoritaria. Se integra por un solo funcionario, a diferencia de Suecia que existe una Institución conformada por cuatro. En la reforma constitucional de 1971, se creó el cargo de *Ombudsman Adjunto (Assistant Ombudsman)*.¹³
- b) La duración del cargo es de cuatro años por lo que coincide con el período del órgano legislativo, y no puede ser removido por ninguna causa, salvo la comisión de una falta grave.¹⁴
- c) Su competencia abarca la fiscalización tanto de la Administración central como la local y municipal, la iglesia luterana, Los Tribunales de Justicia y las fuerzas armadas. Tiene asiento en el Parlamento y puede asistir a los consejos de ministros oponiéndose a sus acuerdos. Interviene en problemas políticos-administrativos, lo que le da la oportunidad de entrar de lleno en el juego político (reforma constitucional del 15 de enero de 1971).¹⁵

1.2.3. El Ombudsman en Dinamarca

La principal causa de la existencia del *Ombudsman* danés se debió a que después de la Segunda Guerra Mundial aumentaron considerablemente las funciones de las autoridades administrativas, y los medios que existían en el derecho no ofrecían una protección suficiente a los ciudadanos contra los errores, arbitrariedades o abusos del poder de las autoridades. Por lo que en 1946 el Comité Parlamentario establecido para el estudio de enmiendas a la Constitución propuso el establecimiento de un *Ombudsman* siguiendo el modelo sueco, lo que provocó

¹³ Aguilar Cuevas, Magdalena, *Regulación del Ombudsman en el Derecho Internacional Comparado*. 1ª edición, C.N.D.H., México, 1993, pp. 12-13.

¹⁴ Fix-Zamudio, Héctor, *La Protección Procesal de los Derechos Humanos ante las Jurisdicciones Nacionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., Serie "B" estudios comparativos, b) estudios especiales Núm. 21, Editorial, Civitas, S.A., 1ª Edición, México, 1982, p. 289.

¹⁵ *Idem*, p. 289.

muchos argumentos en pro y en contra del plan. Uno de los interrogantes era si el *Ombudsman* podía caber en el sistema constitucional danés, y además se pensaba que la figura del *Ombudsman* tendería a que los empleados de gobierno sintieran temor de aceptar responsabilidades y esto produciría menor flexibilidad en la actividad de los servidores públicos en perjuicio de los ciudadanos, otros alegaban que el *Ombudsman* se vería inundado de quejas triviales y que la mayor parte de su tiempo lo dedicaría a atender casos sin importancia. A pesar de todos esos argumentos, el Comité Parlamentario falló a favor de instituir la figura del *Ombudsman* con algunas modificaciones al modelo original. Como resultado de las propuestas del Comité, la Constitución danesa revisada el 5 de junio de 1953 en el artículo 55 determina:

“Una Ley dispondrá que el Folketing (Parlamento) designe una o dos personas, que no serán miembros del mismo para vigilar la administración civil y militar del Estado”.

La Ley del *Ombudsman* fue expedida el 11 de septiembre de 1954, complementada por las Instrucciones de la Asamblea Legislativa del 22 de marzo de 1956, y que posteriormente fueron sustituidas por las expedidas por el Parlamento (*Folketing*) el 09 de febrero de 1962.

La elección del *Ombudsman* se hace después de cada elección legislativa que se efectúa aproximadamente cada cuatro años. Como en Suecia, no puede ser electo un miembro del parlamento. No es jurídicamente responsable ante el *Folketing* o Parlamento aunque éste posee un cierto derecho de vigilancia sobre su gestión. Existe una comisión parlamentaria que es la que vigila la independencia del *Ombudsman* en el ejercicio de sus funciones. Esta comisión especial para el *Ombudsman* es la que determina las reglas para el cumplimiento de su gestión y la que recibe su informe anual, así como sus dictámenes y los comunica al parlamento.

La competencia del *Ombudsman* danés es más limitada que en Suecia. Su control alcanza sólo a la administración civil y militar y no a la Administración de Justicia de acuerdo con

el principio de separación de poderes. Esta es una de las diferencias más notorias con los *Ombudsman* de Suecia y Finlandia.

Si bien el *Ombudsman* danés posee una independencia de gestión mayor que la del *Ombudsman* sueco, respecto del Parlamento y del gobierno, ya que tiene discrecionalidad para controlar a toda la administración inclusive la local: a partir de 1962 no puede controlar los actos administrativos de los ministros.

Lo que queda fuera de su competencia son las deliberaciones del Consejo de Ministros, que son secretos, tanto para el *Justitie Ombudsman* como para el *Folketing* o Parlamento. Pero si pese a todo llegare a la conclusión de que debe iniciar una acción en contra de un ministro, no lo puede hacer directamente sino a través del Comité para el *Ombudsman* del *Folketing*. También quedan fuera de su competencia las deliberaciones del Consejo Municipal, del Jefe de Estado y de los Tribunales de Justicia.¹⁶

A diferencia del régimen sueco, en que la responsabilidad del funcionario judicial o administrativo alcanza la patrimonial y aún la penal, el *Ombudsman* danés buscará excepcionalmente la reparación del daño, por lo que su control es preferentemente preventivo y no represivo. Si el perjuicio no ha producido todos sus efectos, el *Ombudsman* recomienda reconsiderar el acto administrativo y de no ser ello posible sugiere no volver a realizar la irregularidad, y en su caso considera la posibilidad de indemnizar.

La adaptación del *Ombudsman* danés ha presentado algunas modificaciones importantes en relación con el modelo sueco que ha servido a los países anglosajones como inspiración para sus respectivas legislaciones de *Ombudsman*.

¹⁶ Prat, J.A., "El *Ombudsman*: sus orígenes, su prestigio actual y su recepción por los derechos de occidente", Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, tomo II, núm. 9, p. 147.

Algunas de estas diferencias son:

- a) Quedan fuera de su ámbito de competencia tanto el Jefe de Estado, como los Tribunales de Justicia. Artículo 1º *"La competencia del Ombudsman no se extiende a la actividad administrativa de los jueces, de los agentes administrativos principales de los Tribunales, del Jefe de la División de sucesiones del Tribunal Metropolitano de la capital, de las Secretarías de la Corte Suprema y de los jueces asesores"*. Se pensó *que tal control atentaría contra la independencia del poder judicial, pero sin embargo, los tribunales administrativos quedan bajo su jurisdicción.*
- b) Los ministros de Estado, se encuentran bajo su supervisión y vigilancia, excepto la responsabilidad política de los citados funcionarios ante el parlamento. Artículo 4º *La competencia del Ombudsman se extiende a la actividad de los ministros, de los funcionarios y de cualquier otra persona que actúe al servicio del Estado, salvo en los casos previstos por el párrafo primero del artículo 1º.*
- c) Interviene en el sector paraestatal, incluyéndose en él todos aquellos servicios que se otorgan y subsidian; algunos de los actos de los miembros del clero, e inclusive a partir de 1962, también de las autoridades locales. Conoce de actos administrativos realizados en la función de la discrecionalidad administrativa.
- d) Es requisito previo e imprescindible para la aceptación de la queja el que no haya transcurrido un año desde que se emitió la resolución o acto objeto de la misma, o desde que ocurrió la última actuación administrativa al respecto. Si el que inicia la investigación es el propio *Justitie Ombudsman*, entonces no le es oponible el transcurso de plazo alguno.
- e) La actuación ante la autoridad superior interrumpe el plazo de prescripción de un año, que vuelve a iniciarse desde el momento en que aquella responde al actor. Impera el principio de definitividad, es decir que no procede la tramitación de la queja, si no se han agotado todos los recursos en vía jerárquica.

- f) Los documentos administrativos objeto de la queja no pueden ser puestos en conocimiento de la parte afectada, este "secreto de expediente" se considera una traba que no existe en el modelo original, ni en el finlandés.

Los poderes de actuación del *Ombudsman* danés, sufren una serie de limitaciones en su acción fiscalizadora sobre los funcionarios, como es el caso en que iniciada una investigación a un funcionario, el *Ombudsman* tiene la obligación de comunicarla al superior jerárquico, pudiendo el encausado optar porque se le someta a una investigación interna de la administración, en cuyo caso el *Ombudsman* paralizará sus actuaciones hasta que recaiga resolución el caso tramitado internamente.¹⁷

1.2.4. El Ombudsman en Noruega

Es el país que después de Suecia y Finlandia sintió la necesidad de estructurar una nueva vía en el control de los poderes excepcionales de la administración contemporánea, a pesar de que es uno de los pocos países que reconocen el derecho de sus súbditos a recurrir ante la Comisión de Derechos del Hombre. En 1946 el *Tillitomanskomité* hace estudios preliminares y con la Ley del 21 de abril de 1952 el Parlamento Noruego (*Storting*) instituyó un *Ombudsman* militar (*Forsvaret*) en 1962 se instituyó un *Ombudsman* civil (*Sivil Ombudsman for Forvaltningen*) de acuerdo con la Ley del 22 de junio y las instrucciones del 08 de noviembre del mismo año.

El *Ombudsman* militar está formado por un Comité compuesto por siete miembros uno de los cuales es el Presidente, denominado *Ombudsman*, las solicitudes se dirigen por los oficiales y demás funcionarios de la Defensa del Comité, de éste pasan a ser procesadas por el

¹⁷ Aguilar Cuevas, Magdalena, *Op. Cit.*, pp. 48-49.

Ombudsman quien asume las tareas de instrucción, recepción de denuncias, audiencias, etc., dando cuenta después al cuerpo colegiado en forma plenaria. Su misión principal es contribuir a salvaguardar los derechos del personal de las Fuerzas Armadas y se esforzará también en acrecentar la eficiencia de las mismas. Abarca todos los aspectos de la vida militar siempre y cuando se trate de cuestiones de carácter fundamental o de interés público.

Tanto el *Ombudsman* como sus auxiliares pueden actuar de oficio. Manda un informe anual al órgano legislativo y al Ministro de la Defensa, además resuelve las consultas que le presenta la Comisión Militar Parlamentaria, el ministro de la Defensa y el Comité del Comandante en servicio en materias propias de su competencia.

El *Civil Ombudsman* es elegido por el *Storting* (Parlamento) por un periodo de cuatro años, debe ser un jurista de reconocido prestigio sin relación con ningún partido político, cuyo deber es asegurar que la Administración Pública no cometa injusticias contra los ciudadanos y que las decisiones de los funcionarios y órganos del Estado no dañen a los ciudadanos o incurran en error.

Su ámbito de competencia se extiende a la Administración central y a la Local aunque en el caso de esta última se han adoptado medidas de tipo preventivo para evitar una excesiva intromisión sobre el gobierno local. Queda también bajo su control la Iglesia, más no en asuntos doctrinales. Está excluido de investigar a los órganos judiciales, y tampoco puede conocer los actos del Rey en Consejo.

Los ministros, en cuanto jefes administrativos de su departamento, se encuentran sometidos a la posible fiscalización del *Ombudsman* aunque no puede éste actuar sobre los acuerdos del Consejo de Ministros, ya que es el Parlamento quien directamente cumple esa labor.

Si la denuncia se dirige contra un órgano administrativo el *Storting* (Parlamento) tiene que pronunciarse previamente para decir si el control que él ejerce es suficiente, en cuyo caso hace innecesaria la actuación del *Ombudsman* o bien se le comunica a éste para que actúe.

Los denunciantes no pueden dirigirse directamente al *Ombudsman* Civil; deben hacerlo a los integrantes del *Storting*, el cual decide si el asunto contenido en la denuncia debe ser investigado o no por el *Ombudsman*.

El plazo para presentar la queja es de un año, contados a partir de la fecha en que se produjo o notificó el acto de la misma. Si bien no es requisito imprescindible el que la persona actuante deba antes acudir a interponer un recurso ante los tribunales, pero si lo es, el que agote previamente todos los recursos que en la vía interna jerárquica de la administración puedan interponerse, en casos excepcionales el *Ombudsman* puede acudir en ayuda de un ciudadano a quien se le hayan vencidos los plazos y no pueda interponer ya los recursos exigidos por la vía administrativa.

No posee el poder de sancionar ni perseguir penalmente a los funcionarios, ni siquiera el de solicitar que una autoridad competente lo haga. Debe limitarse a expresar su opinión sobre los hechos objeto de su competencia

1.3. Características del *Ombudsman*

De acuerdo con lo expuesto anteriormente las características que distinguen al *Ombudsman* son las siguientes:

1. Independencia; 2. Autonomía; 3. Imparcialidad; 4. Accesibilidad al Ombudsman; 5. Accesibilidad del Ombudsman a la Información 6. Las Resoluciones del Ombudsman; 7. Auctoritas; 8. Publicidad¹⁸

1.3.1. Independencia

La característica más importante del *Ombudsman* es precisamente su independencia, lo cual se reflejará indudablemente en la eficacia de sus resultados. Esta figura puede ser *independiente en primer término, de cualesquiera de los Poderes del Estado*. Ciertamente los ordenamientos jurídicos que regulan a esta institución, sobre todo los que han adoptado el modelo clásico, establecen como facultad legisladora o parlamentaria la de formular directrices generales para el *Ombudsman*.

El aspecto fundamental en la normatividad de todo *Ombudsman* es la disposición de que éste no estará sujeto a ningún mandato imperativo. No recibirá instrucciones de ninguna autoridad; es decir el *Ombudsman* debe desempeñar sus funciones con autonomía, independencia respecto de los órganos a los que se va a supervisar.¹⁹

Sin embargo, la existencia de la independencia funcional no significa que el *Ombudsman* sea una suerte de isla dentro del sistema constitucional, sino que implica solamente el hecho de que en el desempeño de sus funciones no puede ser sujeto de mandatos imperativos. La razón de ser de la independencia funcional radica en su función controladora, que requiere de aquella para conseguir resultados satisfactorios. Por otra parte, se han clasificado a los controles en preventivos, sucesivos, permanentes y provocados; por lo que se puede afirmar que la

¹⁸ Venegas Álvarez, Sonia, *Op. Cit.*, p. 41

¹⁹ Salomón Delgado, Luis Ernesto, *Op. Cit.*, p. 131

institución del *Ombudsman* ejerce un control preventivo y permanente en defensa de los derechos fundamentales y, por ende, de la legalidad²⁰

Lo importante de dicha independencia no es solamente el plasmarla en un ordenamiento sino que sea observada en la práctica. Esta independencia debe ser asegurada a través de las disposiciones jurídicas que regulen su nombramiento, inamovilidad, salario personal y presupuesto.

1.3.2. Autonomía

Los ordenamientos jurídicos suelen otorgar a los *Ombudsman* amplias facultades discrecionales para organizar su oficina internamente, afin de que ésta funcione lo más eficientemente posible.

Generalmente, son oficinas con pocos empleados, lo cual humaniza el servicio que se da al particular al atender sus quejas y que contrasta con la maquinaria administrativa gubernamental que es excesivamente impersonal.

El presupuesto asignado a la oficina, en ocasiones es a propuesta de ésta, que es fijado por el Parlamento o el Ministerio de Finanzas. El *Ombudsman* debe presentar al Parlamento un informe anual sobre el estado financiero que guarda su administración, en donde debe rendir cuentas del presupuesto.

²⁰ Salomon Delgado, Luis Ernesto, *Op. Cit.*, p.132.

1.3.3. Imparcialidad

El *Ombudsman* al formular sus recomendaciones las debe realizar con objetividad analizando solo las violaciones a los derechos humanos, es decir, debe abstenerse de resolver en favor de algunas de las partes involucradas sin la debida fundamentación jurídica o sin las pruebas que evidencien el sentido de la resolución

El *Ombudsman* no debe ser un hombre de partido, es decir, no debe pertenecer a algún partido político, para que se garantice esta imparcialidad.

1.3.4. Accesibilidad al *Ombudsman*

l) Sistemas de acceso:

Conocemos dos sistemas de acceso a los *Ombudsman*: a) el directo y b) el indirecto.

a) El sistema de acceso directo al *Ombudsman*, es en donde se cumple el principio imperativo de justicia administrativa: el individuo debe ser parte en sus propios asuntos.

Donde quiera que la institución ha sido adoptada, se ha buscado que los requerimientos formales a los que se somete una queja sean mínimos y el acceso a la institución se asegure, incluso, para aquellos que se ven privados de su libertad física.

La accesibilidad al *Ombudsman* siempre debe ser directa de fácil acceso para el quejoso con un procedimiento sencillo que pueda entender y con las mínimas formalidades para que no se retarde la acción de la justicia.

b) El indirecto se aplica en dos países; Gran Bretaña y Francia; que consiste en que la queja del agraviado debe ser transmitida al *Ombudsman* por un intermediario, es decir a través de un miembro del Parlamento o Gubernamental. En este sistema el quejoso no tiene contacto inmediato con el titular de la institución o con sus asistentes.

En estos países existen excepciones al sistema indirecto: cuando el Comisionado Parlamentario actúa en papel de Comisionado para el servicio de salud acepta directamente las quejas del público; de igual forma acontece si el interesado correspondiente no plantea la reclamación ante el *Ombudsman*.²¹

II) Medios de acceso

Generalmente, se prevé en las legislaciones que las quejas se presenten por escrito al *Ombudsman*, ya sea que el agraviado las presente personalmente o por correo. Sin embargo para agilizar el procedimiento se han aumentado los canales de comunicación, al otorgarse la facilidad de interponer las quejas oralmente mediante presentación personal o por vía telefónica.

III) Obstáculos de acceso

Los principales impedimentos de acceso al *Ombudsman* son, entre otros: 1) el requisito legalmente establecido en algunos países, consistente en agotar los recursos antes de acudir al *Ombudsman*; 2) la limitación del ámbito de competencia del *Ombudsman* en razón del territorio,

²¹ Venegas Álvarez, Sonia, *Op. Cit.*, p. 43.

de la materia o, del sujeto y 3) el acceso indirecto al *Ombudsman*, son grandes barreras que impiden acercarse a la institución.

1.3.5. Accesibilidad del *Ombudsman* a la Información

A los *Ombudsman* se les ha dotado expresamente de amplios poderes para solicitar todo tipo de información, a fin de facilitarles su labor.

Una disposición que establezca que las autoridades públicas están obligadas a auxiliar, con carácter preferente y urgente al *Ombudsman* en el desempeño de sus funciones de investigación, es parte fundamental de la normativa de la institución. Este principio debe considerarse como una consecuencia de la facultad indagatoria, y debe entenderse en sentido amplio, o sea la obligación no se limita a los órganos a supervisar, sino a todos aquéllos que puedan contribuir en auxilio de la institución, e implica que las autoridades no podrán negarle el acceso a los expedientes y demás documentos que el *Ombudsman* considere necesario analizar. La colaboración obligatoria no debe entenderse como una obligación nacida de un vínculo de jerarquía y dependencia, y de ningún principio de colaboración administrativa entre órganos, sino nacido de la propia ley en función de una actividad de control independiente de la administración pública.²²

El suministro de información al *Ombudsman*, por parte de las autoridades y subalternos queda condicionada en algunos casos, por la obligación de guardar secreto. En asuntos relativos a la defensa nacional, seguridad del país, política internacional, es frecuente la

²² Salomon Delgado, Luis Ernesto, *Op. Cit.*, pp. 136-137.

imposición de dicha obligación.²³ La obligación de guardar secreto nos se extingue cuando el *Ombudsman* deja su puesto.

1.3.6. Las Resoluciones del *Ombudsman*

A) Carácter no vinculatorio de las resoluciones

Una vez concluida su labor investigadora, el *Ombudsman* emite una resolución; ésta puede adoptar la forma de sugerencia, advertencia, recordatorio, amonestación, crítica u opinión, pero, la característica común a todas ellas es la carencia de "potestad coercitiva directa", es decir, dichas resoluciones no son vinculatorias para los destinatarios, por lo tanto, no pueden modificar, o revocar, una acción proveniente de los funcionarios o empleados de la administración pública.²⁴ Estas resoluciones poseen una amplia aceptación por las autoridades respectivas en virtud del respecto hacia el *Ombudsman*, ya que tienen su base en sus conocimientos y autoridad moral.

La función controladora y el principio de colaboración obligatoria llevan al *Ombudsman* al campo de las sanciones en caso de incumplimiento, pero debe quedar claro que el *Ombudsman* no es un agente sancionador, debido a que carece de potestad para ello. Los *Ombudsman* están facultados para denunciar las responsabilidades de los funcionarios tanto en la vía administrativa, ante los órganos competentes, como en cuestiones penales, poniéndose en contacto con quien tenga el ejercicio de la acción penal para solicitar su ejercicio.²⁵

²³ Venegas Álvarez, Sonia. *Op. Cit.*, p. 45. Citando a Treves, Giusseppino. "La diffusione dell'Ombudsman nel mondo". *Ombudsman* (Il Difensore Civico), Turin, TET, 1974, p. 128.

²⁴ Fairen Guillen, Victor. *El Defensor del Pueblo, Ombudsman*, Tomo I, Parte General, Editorial Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982, supra nota 9, p. 46.

²⁵ Salomon, Delgado, Luis Ernesto. *Op. Cit.*, p. 137.

B) Clasificación de las resoluciones de los *Ombudsman*

I. Opiniones y críticas.²⁶ La opinión es un instrumento que el *Ombudsman* utiliza para ejercer influencia sobre la autoridad respectiva, en virtud de su flexibilidad. Es común que en el ordenamiento regulador de la institución, se encuentre el término "opinión" en la sección dedicada a las facultades de este organismo.

Las opiniones del *Ombudsman* se consolidan cuando se acompañan de una crítica debidamente fundada. Algunos autores la consideran como el instrumento más poderoso e independiente de opinión.

La crítica ha resultado ser de gran utilidad cuando las quejas se interponen contra el ejercicio de facultades discrecionales.

II. Recomendaciones. El vocablo "recomendación" (encargo o súplica que se hace a otro, poniendo a su cuidado o diligencia una cosa)²⁷ se emplea para calificar las resoluciones emitidas por los *Ombudsman*. Sin embargo el sentido asignado a dicho término varía de un país a otro.

Otro tipo de recomendaciones que formulan los *Ombudsman* pueden tener carácter legislativo reglamentario, en este sentido se utiliza dicho término como sinónimo de sugerencia.

C) Recordatorios y advertencias

El tipo de resolución más frecuente emitida por el *Ombudsman* sueco es el recordatorio el cual tiene la misión de persuadir al funcionario a que rectifique algún caso inadecuadamente

²⁶ Venegas Álvarez, Sonia, *Op. Cit.*, p. 47

²⁷ *Idem*, *Op. Cit.*, p. 48.

tratado por él; con la advertencia que en caso de reincidir puede convertirse en acusación penal en su contra.

1.3.7. Las Auctoritas del Ombudsman

Aun cuando las resoluciones del *Ombudsman* no se hallan investidas de imperio, gozan de gran prestigio; ello se debe a la *auctoritas* que los *Ombudsman* poseen y difunden.

Sonia Venegas A. hace la siguiente definición de *auctoritas*: autoridad prestigio; éste es más bien un poder moral y no legal. El término es usado con vista a personas quienes (dominan), imponen, dirigen a grupos o personas que les profesen obediencia y respeto. En este sentido textos legales y literarios hablan de *auctoritas* del pueblo (*populi*); del emperador (*emperor*); de los magistrados, jueces y jurisconsultos; de padre; así como de un estatuto, de la ley en general o de juzgadores.²⁸

La *auctoritas* que consiste en la autoridad moral y social de quien ocupe el cargo; el éxito de la institución depende de la persona nombrada.²⁹

La *auctoritas* moral tiene su base más firme en el prestigio y ascendiente reconocido por la sociedad a la institución, y su fuerza se funda en la legitimación que le viene del parlamento: el *Ombudsman* es designado generalmente por la representación política. El acto de la designación implica mucho más que un simple voto de confianza respecto de su actuar, significa

²⁸ Venegas Álvarez, Sonia, *Op. Cit.*, p. 49.

²⁹ "Aquí vemos la clave del éxito del *Ombudsman*: no resuelve sobre el fondo de los asuntos que se le confían; se limita a hacer sugerencias, recomendaciones, y, sin embargo, éstas disfrutan de un prestigio enorme, incluso por parte de los mismos Tribunales. Se trata de la *auctoritas* que los *ombudsman* han sabido adquirir y difundir con la ayuda del principio de la publicidad general.", Faïren Guillén, Víctor, *Op. Cit.*, *Supra* Nota 16, p. 49.

el reconocimiento del alto órgano, de una calidad moral que se otorga a una persona para desempeñar tan delicada responsabilidad.³⁰

Los requisitos que se exigen para ser nombrado *Ombudsman* son que se trate de un jurista de especial integridad, tener prestigio y autoridad que indujeran a los órganos administrativos y a las personas privadas, a aceptar por regla general su opinión.

Con los requisitos exigidos se pretende asegurar que los *Ombudsman* sean personas de alto nivel profesional, con reconocido prestigio e integridad, que se mantengan al margen de la actividad política, para que garanticen la imparcialidad y autonomía en su actuación, sin ningún tipo de presiones y a la vez descarta la posibilidad de utilizar su nombramiento como trampolín político, lo cual desvirtuaría los fines para los cuales se instituye la figura del *Ombudsman*.

1.3.8. Publicidad

1) De la Institución

La eficacia del *Ombudsman* se debe en gran medida a las campañas publicitarias sobre la forma en que funcionan sus oficinas y del tratamiento dado a las reclamaciones.

Los *Ombudsman* en la actualidad acuden a los medios escritos y electrónicos para dar una gran difusión a sus actividades, aceptan invitaciones para hablar sobre temas relacionados con la actuación de la institución, además de realizar conferencias entre *Ombudsman* para apoyarse y proponer algunas modificaciones en sus respectivos países.

³⁰ Salomon Delgado, Luis Ernesto, *Op. Cit.*, p. 37.

Algunos *Ombudsman* se encuentran preocupados por cumplir con esta empresa publicitaria en países donde no ha sido satisfecha. Pero a pesar de estos esfuerzos realizados, se reconoce la necesidad de superar e imprimir fuerza a los mecanismos de divulgación, sobre todo en el área de prensa donde se sugiere el financiamiento del gobierno federal para publicar el trabajo de la institución.

La publicidad no solamente puede constituir un medio para incrementar el número de quejas que llegan al *Ombudsman*, sino también un modo de influir en su contenido. Los servicios que presta la institución deben darse a conocer principalmente a los más desprotegidos de la sociedad.

2) Del trabajo (informes)

Con los informes anuales, la *autoritas* de los *Ombudsman* se refleja y se refuerza. La mayoría de los ordenamientos que regulan a la institución le obligan a presentar un informe anual de sus actividades.

Los informes son parte fundamental de la institución. Estos se dirigen al poder legislativo generalmente, son un medio vital para el cumplimiento de sus funciones. Para la circunstancia en que la autoridad no acate un punto de vista del *Ombudsman*, éste puede publicar sus recomendaciones o sugerencias en un informe especial, o en el informe que periódicamente esté obligado a rendir. La publicidad de los informes es fundamental y en la mayoría de los casos obligatoria, dichos documentos se distribuyen entre los funcionarios de la administración, los parlamentarios, los medios de comunicación y entre los propios partidos políticos.

La obligación de informar no debe entenderse sometida al criterio del titular, sino que se extiende a la totalidad de las quejas, pero sin duda puede insistirse sobre las que se consideren más importantes.

1.4 Naturaleza Jurídica del Ombudsman

Los elementos o características *sui generis* de la institución del *Ombudsman*, presentan la dificultad de adecuarlo a las tradicionales figuras jurídicas. En los países escandinavos, la doctrina se ha esforzado por encontrar argumentos que demuestren que el *Ombudsman* no es un funcionario público. Otros teóricos de aquellos estados donde existe la figura, lo conceptúan como un empleado público; y hay quien se pronuncia por un carácter atípico de la institución.³¹

Los estados modernos enfrentan al difícil problema de la protección de sus habitantes ante la situación de los grandes aparatos burocráticos gubernamentales. Debido a su dimensión y complejidad, éstos llegan a lesionar los derechos fundamentales de los ciudadanos en sus relaciones con las autoridades; por abusos, negligencias o simples actos erróneos de los funcionarios. Los estados democráticos están evolucionando, en este sentido, generan más y mejores medios de defensa de los derechos de los ciudadanos. Esta necesidad se ha cubierto mediante medios de control de la legalidad en la actuación de la administración pública. La protección del ciudadano en el contencioso administrativo se garantiza por su fácil acceso a los tribunales, por el carácter judicial de los procedimientos y por la contundencia de las resoluciones en esta materia³². Este sistema funciona en varios países, en muchos sistemas jurídicos, sobre todo en Europa, dicha solución se considera insuficiente debido al crecimiento y

³¹ Fairén Guillén, Víctor, *Op. Cit.*, p. 162.

³² Salomon Delgado, Luis Ernesto, *Op. Cit.*, p. 35. Citando a Nicole Questaux en la obra de Donald Rowat, *Op. Cit.*, en donde hace una exposición respecto de la institución del ombudsman y los medios de control jurisdiccionales, en especial del Consejo de ésta en Francia.

complejidad de la administración, y han surgido nuevas instituciones con la misma finalidad. Entre ellas está el *Ombudsman* sueco.³³

Los gobiernos son determinantes en el desarrollo de los derechos sociales y así, tratan de compaginarlos con la preponderancia del Poder Ejecutivo sobre los otros órganos del Poder Público.

En la crisis del Poder Parlamentario y del propio Parlamento, institución que nació para ser contrapeso y medio de control, la creciente cuota de poder de los partidos políticos y la también ascendiente fuerza de los órganos técnicos ejecutivos, ha producido la crisis de los medios de control sobre la administración pública, y con ella se acentúa la necesidad de contar con nuevos y mejores órganos de protección ciudadana ante la acción ejecutiva del Estado. El *Ombudsman* surge como un medio de control ejecutivo complementario de los tradicionales sistemas creados con la división de poderes.

El *Ombudsman* tiene la característica de ser, antes que nada, una creación de ley. Desde su nacimiento en Suecia ha sido regulado por normas constitucionales, en unos casos, y en leyes orgánicas o reglamentarias, en otros. El *Ombudsman* ha sido definido en su naturaleza como una magistratura de persuasión³⁴, este concepto dice Luis Ernesto Salomon Delgado, debe ser entendido a partir de la idea de que carece de *imperium*, no tiene *potestas* o poder de aplicación coercitiva, su función fundamental estriba en expresar un criterio técnico jurídico con autoridad moral respecto de la administración ante el parlamento. Es necesario agregar que, desde su nacimiento, es un comisionado del parlamento para vigilar la vigencia de los derechos de la población en sus relaciones con la administración pública, es un medio de control no

³³ Salomon Delgado, Luis Ernesto, *Op. Cit.* p. 35.

³⁴ Salomon Delgado, Luis Ernesto, *Op. Cit.* p. 36, Citando a Napioni, Giovanni, *L'ombudsman*, Guiffre editore, Milano 1979, p. 172.

tradicional cuya fuerza no radica en el poder del vinculante de sus resoluciones, sino en la *autoritas*.³⁵

La *auctoritas* moral tiene su base más firme en el prestigio y ascendiente reconocido por la sociedad a la institución, y su fuerza se funda en la legitimación que le viene del parlamento: el *Ombudsman* es designado por el Parlamento, y en casos excepcionales, por otras instancias que tienen una considerable personalidad política. El acto de la designación implica más que un voto de confianza respecto de su actuar, significa el reconocimiento del alto órgano, de una calidad moral que se otorga a una persona para desempeñar tan delicada responsabilidad.

La *autoritas* es, dentro del cosmo político de la sociedad, un elemento de vital importancia; todo orden político tiene vías para actuar sobre la población, y una de éstas es el ejercicio de la *autoritas* moral. En este sentido, García Pelayo define con claridad las relaciones entre poder, influencia y la propia *autoritas*:

“Por poder se entiende la posibilidad directa o indirecta de determinar una conducta de los demás sin consideración de voluntad o, dicho de otro modo, o de otros, mediante la *aplicación potencial o actual de cualquier medio coercitivo o de un recurso psíquico inhibitorio de la resistencia*.”

La influencia es la posibilidad de orientar la conducta ajena a una dirección determinada, sea utilizando un ascendiente de origen afectivo, social o de otra especie del influyente sobre el influenciado, sea mostrándole explícitamente los obstáculos o inconvenientes, dificultades o incomodidades; en una palabra, las consecuencias penosas que derivarán por acto u omisión de una acción contraria. No utiliza la coacción sino la presión y por tanto no substituye la voluntad ajena, pues la induce o disuade de seguir una conducta o de realizar un acto.

Finalmente la *autoritas*, a diferencia del poder, condiciona, pero no determina la conducta de los demás, se basa en el reconocimiento por los que la siguen de motivos de seguimiento, exige libertad de elección y se sustenta en la posesión de cualidades valiosas de orden espiritual, intelectual o moral. La *autoritas* se basa en el crédito que ofrece una persona o una institución por sus pasados logros y, por tanto, tiene confianza;

³⁵ Salomon, Delgado, Luis Ernesto, *Op. Cit.* p. 36.

el poder, en cambio, tiene como supuesto la desconfianza, la fiscalización, el control y la disposición de medios capaces de allanar la contraria disposición ajena.³⁶

Otra cualidad de la institución, adicional a la *autoritas*, es la neutralidad en el ejercicio político. El desempeño de la función del *Ombudsman* es incompatible con cualquier actividad partidista o de militancia activa, y debe procurar evitar que las cuestiones políticas se infitren en su función. Los políticos confían en la imparcialidad indispensables para su existencia. Lundvik se ha referido a la *autoritas* en el *Ombudsman* diciendo que es la "confianza del pueblo y de la administración".³⁷

³⁶ Salomon Delgado, Luis Ernesto, *Op. Cit.*, p 37, Citando a García Pelayo, Manuel, *Autoritas en la Idea Política y otros escritos*, Editorial Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.

³⁷ Citado por Fairén Guillén, Victor, *Op. Cit.*, p. 82.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES EN MÉXICO

2.1. La Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí

En México antes de la Constitución de 1917 donde ya se establece formalmente un órgano encargado de investigar la violación de las garantías individuales y los derechos humanos sin que medie proceso jurisdiccional alguno, podemos citar como antecedente inmediato a la figura del *Ombudsman* o parecida, ya que en aquella época en México no se conocía esta figura, *La Procuraduría de Pobres* concebida por Ponciano Arriaga en el siglo pasado; ya que tuvo la preocupación por definir la naturaleza del Estado Republicano y las condiciones de legitimidad social. Podemos citar sus palabras en 1847 al proponer a la legislatura de San Luis Potosí la Ley de la Procuraduría de Pobres:

"Un gobierno, sea el que fuere, no puede ser bueno sino cuando hace la felicidad proporcional del mayor número de los gobernados que le obedecen. En vano proclamaron los gobiernos las teorías y principios de la libertad si una fracción pequeña y reducida de los gobernados es la única que disfruta de las garantías sociales, los gozos de la vida y hasta la opulencia y el lujo, mientras el resto de los ciudadanos está en la más horrible degradación y miseria".³⁸

El espíritu que llevó al potosino a proponer la nueva apertura institucional, fue la necesidad de proteger los legítimos derechos de aquéllos que más padecían y menos podían defenderse. Las consideraciones aducidas en la exposición de motivos de dicha iniciativa se refieren a un "voto de compasión consignar el recuerdo de humanidad y justicia en favor de

³⁸ Universidad Autónoma de San Luis Potosí, *La Procuraduría de Pobres de Ponciano Arriaga*, San Luis Potosí, 1988.

nuestro desgraciado pueblo³⁹. El proceso de proposición, discusión, aprobación y promulgación de esta ley se dio entre el 09 de febrero y el 10 de marzo de 1847, en San Luis Potosí, esta institución fue más allá de las ideas liberales del siglo pasado, se ocupó de la defensa de los derechos sociales de la población.

Luis Ernesto Salomon Delgado hace referencia a algunas coincidencias de esta institución que rigió en San Luis Potosí con el *Ombudsman* Sueco⁴⁰, se señalan los siguientes artículos:

Art. 1º "Habrá en el Estado tres Procuradores de Pobres nombrados por el gobierno, y dotados con el sueldo anual de mil doscientos pesos cada uno".

Art. 2º "Será de su obligación ocuparse exclusivamente de la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas, y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltratamiento o tropelía que contra aquéllas se cometieran, ya en el orden judicial, ya en el político o militar del Estado, bien tenga su origen de parte de alguna autoridad, o bien cualquiera otro funcionario o agente público".

Se puede advertir que la Procuraduría de Pobres, al igual que el *Ombudsman* procura evitar, y en su caso influir para tratar de corregir, algún abuso por parte de la autoridad administrativa, militar o judicial, aun cuando no se distingue esta disposición a las autoridades políticas, como es propio de la institución sueca.

³⁹ Idem.

⁴⁰ Salomon Delgado, Luis Ernesto. *Op. Cit.*, pp. 148-149.

El artículo tercero de dicha ley nos muestra otra coincidencia: la comunicación de la institución con las autoridades. La Procuraduría de Pobres no podía imponer sus criterios, sino solamente sería oída, similar al de las *autoritas* moral de los *Ombudsman*.

Art. 3º "Los Procuradores de Pobres podrán quejarse de palabra o por escrito, según lo exija la naturaleza de la reparación, y las autoridades estarán obligadas a darles audiencia en todo caso".

En los siguientes artículos la ley se refiere a la intervención que se debía dar al procurador en los procesos penales. En el artículo siete, encontramos otra coincidencia:

Art. 7º "Los Procuradores de Pobres tendrán a su disposición la imprenta del Estado, con el objeto de poner en conocimiento del público, siempre que entendieren que no se le ha hecho justicia, la conducta y procedimientos de las autoridades ante quienes se quejaron. El gasto de papel en estos casos, y en los que habla el art. 5º, será con cargo a las rentas del Estado".

Es aquí donde encontramos el principio de las *autoritas*, es decir, la posibilidad de hacer intervenir a la opinión pública en los asuntos generados por las quejas recibidas.

La obligación de las autoridades de auxiliar a la institución se consagró en el artículo dieciocho, hecho que señala otra similitud con el *Ombudsman* sueco.

Art. 18º "Todas las autoridades tienen el deber de auxiliar y proteger la institución de esta ley, a fin de que pueda corresponder a su objeto".

La Procuraduría de Pobres fue instituida como una defensoría de oficio para la atención de los necesitados. La intención del legislador fue dotar al Estado de una instancia fácil en su acceso para la atención de los asuntos derivados de la injusticia social.

Cabe señalar que la Procuraduría de Pobres tuvo una efímera vida institucional y se dirigió a la superación en el orden social, pugnando por una más firme intervención del Estado.

2.2. Constitución de 1917

Dentro de la Exposición de Motivos que Don Venustiano Carranza envió al Congreso Constituyente en 1917, se puede apreciar un primer antecedente en el marco de la Constitución Política la introducción de la figura del *Ombudsman* por lo que hago una breve semblanza de esa exposición mencionada:

"El Poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar y hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominaban las malas pasiones y los intereses bastardos.

Encaminadas a lograr ese fin, se proponen varias reformas de las que, la principal, es quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al Presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la Federación, facultad que fue, sin duda, la que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles, a quienes manejaban como autómatas.

El Poder Legislativo tiene, incuestionablemente, el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos del gobierno, a fin de llenar debidamente su cometido, tomando todas las medidas que juzgue convenientes para normalizar la acción de aquél; pero cuando la investigación no debe ser meramente informativa, para juzgar de la necesidad e improcedencia de una medida legislativa, sino que afecta a un carácter meramente judicial, la reforma faculta tanto a las Cámaras como al mismo Poder Ejecutivo, para excitar a la Suprema Corte a que comisione a uno o algunos de sus miembros, o a un Magistrado de Circuito o a un Juez de Distrito, o a una comisión nombrada por ella para abrir la averiguación correspondiente, únicamente para esclarecer el hecho

que se desea conocer, cosa que indiscutiblemente no podrían hacer los miembros del Congreso, los que de ordinario tenían que conformarse con los informes que quisieran rendirles las autoridades inferiores.

Esta es la oportunidad, de tocar una cuestión que es casi seguro que se suscitase entre vosotros, ya que en los últimos años se ha estado discutiendo, con el objeto de hacer aceptable cierto sistema de gobierno que se recomienda como infalible, por una parte, contra la dictadura, contra la anarquía, entre cuyos extremos han oscilado constantemente, desde su independencia, los pueblos latinoamericanos, a saber: el régimen parlamentario. Creo no sólo conveniente, sino indispensable deciros, aunque sea someramente, los motivos que tenido para no aceptar dicho sistema, entre las reformas que pongo del conocimiento de vosotros⁴¹.

El artículo 97 constitucional aprobado en 1917, en lo que respecta a lo dicho anteriormente establece:

Art. 97º "...

Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar magistrados de circuito y jueces de distrito supernumerarios que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual; o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal.

..."

Con la reforma de 1928 solo se suprime la última parte "algún otro delito castigado por la ley federal"

Art. 97º "...

Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar magistrados de circuito y jueces de distrito supernumerarios que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún

⁴¹ Diario de los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro, 1º de diciembre de 1916, Período Único, Tomo I No. 12, pp.260-270.

juez o magistrado federal; o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público.

...

Con la reforma de 1977 se suprime lo del voto público y se adiciona otro párrafo en donde se incluye.

Art. 97° *...

Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar magistrados de circuito y jueces de distrito supernumerarios que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal; o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual.

...

Hasta antes de la reforma de 1994, en lo que respecta a la facultad de investigación de la Suprema Corte, dice en su párrafo segundo:

Art. 97° *...

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o él gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal; o algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual.

...

Después de la reforma de 1994 el párrafo segundo dice:

Art. 97° *...

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá

solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal".

...

Como se puede observar durante todas las reformas hechas al artículo 97 Constitucional, en lo relacionado con la facultad de Investigación de la Corte, solo se le quitó lo que se refiere a investigar a algún juez o magistrado federal, ya que ahora esta facultad la tiene el Consejo de la Judicatura Federal.

El Constituyente de 1917 no hace alusión al párrafo tercero del artículo 97⁴² donde se consagra la facultad de Investigación de la Suprema Corte, ya sea de oficio o a petición de alguno de los otros poderes; respecto de la violación de alguna garantía individual, la conducta de los juzgadores federales y la violación del voto público.

Son pocos los tratadistas que han abordado este tema, por eso se conoce muy poco y son contadas las ocasiones en que la Suprema Corte ha ejercido esta facultad de investigación. Sin embargo durante la vigencia de la Constitución anterior ocurrió un caso, que por sus semejanzas con los ahora previstos pudo influir en la adopción del precepto.

En el año de 1879, con motivo de la indignación general provocada por las ejecuciones que sin formación de causa llevó a cabo en el puerto de Veracruz el general Mier y Terán, Gobernador del Estado, La Suprema Corte decidió instruir una averiguación, a solicitud de su fiscal, José Eligio Muñoz, quien el 1º de julio de 1879 expuso: "Toca al Supremo Poder Judicial de la Federación, a quien la Constitución y leyes generales del país encomiendan de una manera más amplia la salvaguardia de las libertades públicas, de las instituciones políticas y de las garantías individuales, tomar sobre los referidos acontecimientos el elevado puesto que le corresponde y observar desde él si hay o no motivo suficiente para intervenir autoritativamente

⁴² Diario de los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro, Tomo II, p. 214.

en defensa de los fueros de la justicia y del cumplimiento de esa misma Constitución que le ha confiando su incolumidad, y que todos los magistrados de este supremo tribunal hemos protestado cumplir y hacer cumplir, por los medios que ella también ha puesto a nuestro alcance.⁴³ La Corte designo para la averiguación al juez de distrito en Veracruz, Rafael de Zayas Enriquez, pero al considerar que este funcionario no contaba con las garantías para ejercer sus funciones, la corte se dirigió al Ejecutivo, excitándolo para que se las otorgara y puso los hechos en conocimiento del Gran Jurado Nacional.

El Ministro de Justicia contestó que aunque la Corte "no está autorizada en concepto del Ejecutivo, para dirigirlle excitativas", sin embargo ha ordenado la sustitución del comandante de Veracruz. La Corte replicó: "Excitar es lo mismo que mover, agitar, facilitar o ayudar a otro a que ejecute algo, y tratándose de los Poderes entre sí, de los cuales, generalmente hablando, ninguno tiene superioridad sobre otro, la Corte usó de una formula aceptable al dirigirse al Ejecutivo... La Suprema Corte de Justicia ve con pena que el Ejecutivo en este gravísimo negocio muestra desagrado por el celo de la Corte, y desea que por la honra del país, por el buen nombre del gobierno, por los fueros de la humanidad y por el respeto que merecen las garantías del hombre y nuestra Constitución, el Ejecutivo prescinda de las cuestiones de mera fórmula y sujetándose a los preceptos de la Ley Suprema, haga cuanto esté de su parte en la órbita de sus facultades, para que la justicia triunfe, castigándose conforme a la ley a los culpables de los sucesos de Veracruz". El Gran Jurado Nacional, se declaró incompetente para hacer declaración alguna respecto de la responsabilidad de Mier y Terán "en los acontecimientos que tuvieron lugar en la noche del 24 al 25 de junio de 1879, en la ciudad de Veracruz".⁴⁴

⁴³ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 23ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989. Citando a *El Monitor Republicano*, 3 de julio de 1879, pp. 556 y 557; Carpizo, Jorge, La Función Investigadora de la Suprema Corte de Justicia, *El Foro. Órgano de la Barra Mexicana Colegio de Abogados*, 5ª Época, Núm. 28, Septiembre-Diciembre, México, 1972, p. 70.

⁴⁴ *Idem.* para las dos obras mencionadas, para la primera las mismas páginas y para la segunda, p. 71.

En la Constitución de 1857 no se establecía esta facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia, pero se puede observar de lo dicho anteriormente, la preocupación de los Ministros y del Fiscal General por el respeto a las garantías establecidas en esa constitución.

El otro caso de que se tiene memoria es el asunto de El Vado de Aguas Blancas, Municipio de Coyuca de Benítez en el Estado de Guerrero. El cuatro de marzo de 1996, según la crónica de la revista Proceso, núm. 1017, del 29 de abril del mismo año, el Presidente Zedillo presionado por la indignación nacional y el repudio internacional por la matanza de Vado de Aguas Blancas, Municipio de Coyuca de Benítez; solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en base al artículo 97º de la Constitución Política, su intervención para que investigara si se habían violado garantías individuales en la matanza.

El 23 de abril de 1996, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve la Solicitud 3/96 del Presidente de la República, respecto de la matanza ocurrida en "El Vado" de Aguas Blancas, Municipio de Coyuca de Benítez, Estado de Guerrero el 28 de junio de 1995. Se transcribe la última parte de la resolución.

*CONSIDERACION: UNICA.- Con el informe que produjeron los Ministros Comisionados para investigar, en términos del artículo 97, párrafo segundo de la Constitución Federal, los hechos ocurridos el veintiocho de junio de mil novecientos noventa y cinco en el lugar conocido como "El Vado" de Aguas Blancas, Municipio de Coyuca de Benítez, Estado de Guerrero, en los que diecisiete personas perdieron la vida y veintiuna resultaron heridas; y con el material probatorio en que se sustenta dicho informe, quedó justificado para este Tribunal Pleno que los más altos funcionarios del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, que desempeñaban sus cargos en esa fecha y en los días subsecuentes incurrieron en violación grave, generalizada, de las garantías individuales que instituyen los artículos sexto, once, catorce, dieciséis y veintidós de la Constitución Federal, de conformidad con los hechos comprobados y por las razones que

expresan los comisionados, las cuales se acogen en su integridad, sin reproducirlas para evitar repeticiones estériles. Acorde con lo anterior, con fundamento en el artículo 97, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación aprueba y hace suyo en su totalidad el informe rendido por los Ministros comisionados, antes reproducido, y, en atención a su contenido, emite los siguientes PUNTOS DE ACUERDO:

PRIMERO.- Téngase por recibido el informe que rinden los comisionados de este Tribunal Pleno. SEGUNDO.- Existió violación grave a las garantías individuales de los gobernados en los acontecimientos del veintiocho de junio de mil novecientos noventa y cinco, en 'El Vado' de Aguas Blancas, Municipio de Coyuca de Benítez, Estado de Guerrero, y en los posteriores relacionados con los primeros. TERCERO.- Se concluye que de dicha violación resultan responsables los licenciados: Rubén Figueroa Alcocer, gobernador con licencia indefinida; José Rubén Robles Catalán, ex-secretario general de Gobierno; Antonio Alcocer Salazar, ex-procurador general de Justicia; Rodolfo Sotomayor Espino, ex-primer subprocurador de Justicia; Gustavo Olea Godoy, ex-director de la Policía Judicial; Rosendo Armijo de los Santos, ex-subsecretario de Protección y Tránsito; Adrián Vega Cornejo, ex-fiscal especial; y Esteban Mendoza Ramos, ex-director general de Gobernación; todos ellos del Estado de Guerrero

CUARTO.- Como lo solicita el C. Presidente de la República, por conducto del ciudadano Secretario de Gobernación, en el segundo punto petitorio de la comunicación de fecha cuatro de marzo del año en curso, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sugiere que se tomen por parte de las autoridades competentes, las medidas y las acciones que se deduzcan de las necesarias providencias que a continuación se examinan: A.- Notifíquese al Presidente de la República, por conducto del Secretario de Gobernación, de estos acuerdos, acompañándole una copia certificada de ellos para que esté en posibilidad de tomar las determinaciones que motivaron su solicitud para que interviniera esta Suprema Corte de Justicia, en los términos ordenados por el artículo 97 constitucional. B.- Copia certificada de esta resolución, debe hacerse llegar al Congreso de la Unión, para su conocimiento y efectos consiguientes. C.- Igualmente cúrsese una copia al procurador general de la República, para los efectos de su

representación. D.- También debe tomar noticia de esta resolución el gobernador en funciones del Estado de Guerrero, el Congreso y el Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, mediante copias de la misma. QUINTO.- Por su trascendencia para nuestra sociedad, póngase a disposición de las autoridades competentes que lo requieran, el material probatorio recabado por los comisionados. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, ambos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Cúmplase. Así, lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos de los Ministros: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María del Carmen Sánchez Cordero, Juan N. Silva Meza y presidente José Vicente Aguinaco Alemán, los puntos de acuerdo primero, segundo, tercero, cuarto, inciso A, y quinto; y por mayoría de nueve votos de los Ministros: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios y Juan N. Silva Meza, los incisos B, C y D del cuarto, en contra de los cuales votaron la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero y el Ministro presidente José Vicente Aguinaco Alemán, quien manifestó que formulará voto particular, al que se adhirió la Ministra Sánchez Cordero.⁴⁵

⁴⁵ Esta resolución fue resuelta en tres ejecutorias del pleno de la Suprema Corte: "GARANTÍAS INDIVIDUALES. CONCEPTO DE VIOLACIÓN GRAVE DE ELLAS PARA LOS EFECTOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL". TESIS: P.LXXXVI/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Época: 9A, Tomo: III, p. 460, Sección Sexta, Junio de 1996. "GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN). VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTÚAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTÍCULO 6º TAMBIÉN CONSTITUCIONAL". TESIS: P.LXXXIX/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Época: 9A, Tomo: III, p. 514, Sección Sexta, Junio de 1996. "GARANTÍAS INDIVIDUALES. DIFERENCIAS DEL PROCEDIMIENTO EN LA AVERIGUACIÓN PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL, SOBRE LA VIOLACIÓN GRAVE DE ELLAS Y EL DEL JUICIO DE AMPARO". TESIS: P.LXXXVIII/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Época: 9A, Tomo: III, p. 515, Sección Sexta, Junio de 1996. Estas ejecutorias fueron aprobadas por el pleno de la Suprema Corte para integrar tesis de jurisprudencia.

Como podemos observar en el cuarto punto de acuerdo, la Suprema Corte ordena que se envíe copia de su resolución a todas las autoridades que estimó competentes para que la conocieran y en consecuencia actuaran en caso de que así lo estimaran pertinente.

Y en el quinto punto de acuerdo, ordena que se publique en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta por la trascendencia del asunto investigado en nuestra sociedad. Además de que también ordena que se ponga a disposición de las autoridades competentes el material probatorio que recabaron los ministros encargados de investigar.

Como se verá la Suprema Corte no actuó como juez porque esa no es su función y menos cuando actúa en términos del párrafo segundo del artículo 97 constitucional, ya que solo se limita a establecer si hubo alguna o algunas violaciones a las garantías individuales y establecer quienes fueron esas autoridades responsables y darlo a conocer a la sociedad.

Siguiendo con la crónica de la revista citada anteriormente; menciona lo dicho por el Presidente de la Comisión de Justicia del Senado de la República, Senador Juan de Dios Castro: "La Corte llegó a la conclusión de que por la gravedad de los hechos y por las características de los involucrados, el Congreso, la Procuraduría General de la República y las autoridades del Estado de Guerrero son todas competentes para actuar con autonomía plena de la Corte, o bien para no actuar si estiman que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está equivocada".

Y continúa diciendo el Legislador en la entrevista concedida a la revista proceso: "Aún en la hipótesis de que se haya llamado a declarar al Gobernador con licencia, ello no significa que ya está procesado, Es simplemente una investigación sobre los hechos. La resolución dictada por el pleno de la Corte, que atiende el pedimento del Presidente, no es una sentencia, no vincula ni obliga a ninguna de las autoridades".

2.3. La Procuraduría Federal del Consumidor

La historia del derecho de los consumidores, a pesar de que el fenómeno del consumo es tan antiguo como el hombre, es algo reciente. Esto se debe a que no es sino hasta este siglo cuando el consumidor empieza a tomar conciencia de grupo, de categoría social específica con respecto a otros grupos o categorías sociales. El problema del derecho del consumo tiene ámbito de aplicación que rebasa los marcos jurídicos nacionales, las relaciones de consumo son en un gran porcentaje fenómenos económicos internacionales y México no es ajeno a estos fenómenos⁴⁶.

A partir del 05 de febrero de 1976, fecha en que se promulga La Ley Federal del Consumidor, se hace posible la vigencia de los derechos del consumidor que recoge la Organización Internacional de Uniones de Consumidores, consistente en: seguridad, información, elección, audiencia, reclamación, educación, regulándolas en un texto y creando mecanismos administrativos idóneos para impartir justicia, capacitar, organizar y orientar a los ciudadanos en su carácter de consumidores.

La Ley establece como irrenunciable y de orden público los derechos que confiere y contempla fenómenos tan significativos en la problemática que genera el consumo, como publicidad, las operaciones de crédito, prestación de servicios, ventas a domicilio, la dignidad en el trato y la responsabilidad en que incurren los sujetos que la consultan.

La Procuraduría Federal del Consumidor, es un organismo descentralizado, con funciones de autoridad, personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene como objetivos defender los derechos, la dignidad y el patrimonio de los ciudadanos. Estas facultades se aproximan, de

⁴⁶ Aguilar Cuevas, Magdalena, *Op. Cit.*, p. 116.

alguna forma a la figura del *Ombudsman* pero no el creado por el Parlamento en Suecia, sino el *Ombudsman* Ejecutivo (*Ombudsman de los consumidores*) creado por el gobierno⁴⁷. Aunque no tiene obligación de rendir informes específicos anuales, si tiene la autoridad para hacer cumplir a los proveedores el compromiso en la venta de algún producto o la prestación de un servicio.

Dentro de las atribuciones que específicamente le confiere la Ley, se encuentran: la de representar individual y colectivamente a los consumidores ante proveedores de bienes y servicios y toda clase de autoridades, estudiar y proponer medidas encaminadas a su protección; proporcionarles asesoría gratuita, conciliar en definitiva sus controversias, excitar la participación de otras autoridades cuando se lesionen los intereses del consumidor, promover la organización de consumidores y prestarles asesoría, y en general, velar en la esfera administrativa por la estricta observancia y aplicación de la Ley.

El 08 de febrero de 1985, se hacen reformas a la Ley Federal del Consumidor, promulgada el 05 de febrero de 1976, donde se subsanan las imprecisiones en el texto de la ley y fortalece e incrementa las funciones de la Procuraduría.

En las nuevas reformas se regulan fenómenos comerciales tan novedosos como el autofinanciamiento y el tiempo compartido. Se adicionaron capítulos de publicidad, operaciones de crédito, disposiciones generales y sanciones, a fin de reglamentar en forma más estricta las actividades que en torno a ella se desarrollan.

A partir de estas reformas la Procuraduría tiene un campo de acción más vasto, y fortalece sus funciones. Se destaca el carácter de autoridad de la institución para hacer cumplir la Ley; también se agilizan todos los procedimientos y se crea un procedimiento administrativo, que sin

⁴⁷ Aguilar Cuevas, Magdalena, *Op. Cit.*, pp. 33-34.

invadir funciones jurisdiccionales, sirve para sancionar a los infractores de los derechos del consumidor y se instituye el Registro Público de Contratos de Adhesión, la Procuraduría puede intervenir en conflictos generados por el arrendamiento de inmuebles de uso para habitación.

En las reformas del 04 de enero de 1989, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, en donde se transfiere a la Procuraduría Federal del Consumidor la facultad en materia de inspección y vigilancia de precios y tarifas, así como la de imponer las sanciones en los casos de incumplimiento. También le concede hacer públicos los excitativos que haga a las autoridades para que tomen las medidas necesarias para combatir y evitar las prácticas que lesionen los intereses de los consumidores o de la economía popular.

2.4. La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León

En diciembre de 1978 el entonces Gobernador del Estado de Nuevo León, Dr. Pedro G. Zorrilla, presentó ante la legislación local el proyecto de Ley para la Defensa de los Derechos Humanos, en la que se establecía una Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, dependiente del propio gobierno de dicha entidad federativa.

Esta ley fue aprobada y publicada en el Decreto No. 206 del miércoles 03 de enero de 1979.

La finalidad de la ley era la protección de los derechos individuales y sociales que garantizan tanto la Constitución Federal como la Local. Para estos efectos la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos podría realizar todas las gestiones necesarias ante todo tipo

de autoridades, sean Municipales, Estatales o Federales u organismos descentralizados las que le prestarían la más amplia ayuda para el cumplimiento de sus obligaciones que son de interés público, sin que estas vías de defensa sustituyan o excluyan las ya previstas en el orden jurídico mexicano.

De acuerdo con el Decreto No. 206, la defensa de dichos derechos fundamentales sería de oficio, gratuita y en beneficio de toda persona.⁴⁸

Es responsabilidad de la comisión informar al público de sus actividades y llevar una relación de los casos atendidos, para constituir una base de futuras reformas legislativas o de procedimientos.⁴⁹

Para la asesoría y representación legal que la ley otorga, la Dirección mencionada integrará los Defensores de los Derechos Humanos necesarios en las diferentes localidades del Estado de Nuevo León.⁵⁰

2.5 El Procurador de Vecinos del Municipio de Colima

En México la implementación de una figura con las características del *Ombudsman* sólo ha sido posible a nivel municipal⁵¹, así podemos mencionar al Procurador de Vecinos del

⁴⁸ Art. 1° a 3° del Decreto No. 206. Ley para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León publicado en el Periódico Oficial, Tomo CXVI, No. 2, Monterrey, Nuevo León, Miércoles 3 de enero de 1979.

⁴⁹ Fix-Zamudio, Héctor, *La Protección Procesal de los Derechos Humanos ante las Jurisdicciones Nacionales*. Instituto de Investigaciones Jurídicas – U.N.A.M., Serie B. Estudios Comparativos, b) Estudios Especiales Núm. 21, U.N.A.M., Editorial Civitas, S.A., 1ª edición, Madrid, 1982, p. 340; Art. 4° del Decreto No. 206, *Op. Cit.*

⁵⁰ Art. 10°, del Decreto No. 206. *Op. Cit.*

⁵¹ Aguilar Cuevas, Magdalena, *Op. Cit.*, p. 125.

Municipio de Colima, creado por Acuerdo del Ayuntamiento de la Ciudad de Colima, el 21 de noviembre de 1983.

En los considerandos de este acuerdo se menciona concretamente al *Ombudsman* y la importante labor que ha realizado como gestor del pueblo en los países donde ha adquirido carta de naturalización. Representa una gran conquista dentro del marco de la Reforma Municipal el establecimiento de un mecanismo similar que garantizara la atención de la autoridad a los planteamientos, reclamaciones o sugerencias de la autoridad para el mejoramiento de la función administrativa.⁵²

Con el nombre de Procurador de Vecinos se constituyó el cargo, el cual deberá estar en manos de una persona de reconocida capacidad y probada honorabilidad, será designado por el Cabildo a propuesta del Presidente Municipal; sus funciones son:

- a) Recibir e investigar las quejas, reclamaciones y proposiciones que presenten, por escrito u oralmente, los afectados por la actividad de la administración pública local.
- b) Una vez realizada la investigación, proponer a la autoridad responsable vías de solución a las instancias planteadas, sin carácter imperativo.
- c) Rendir un informe anual de sus actividades al Cabildo incluyendo sus propuestas de solución y las respuestas de las autoridades requeridas. Este informe deberá incluir también las sugerencias que tenga para reformar tanto el procedimiento como las leyes que regulan la actividad de la administración local.⁵³

⁵² Acuerdo del Ayuntamiento Constitucional de la Ciudad de Colima, Colima, 21 de noviembre de 1983, publicado en el Periódico Oficial del Estado.

⁵³ Art. 2º, Acuerdo del Ayuntamiento, *Op. Cit.*

La Legislatura Local institucionalizó en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Colima del 08 de diciembre de 1984, en los artículos 94 y 95 la figura del Procurador de Vecinos con las mismas funciones de recibir e investigar las quejas de los habitantes del municipio contra la actividad de la administración pública local, proponer soluciones, reformas legislativas y rendir un informe anual, además de fungir como Secretario de la Junta de Barrio.⁵⁴

2.6. La Defensoría de los Derechos Universitarios de la U.N.A.M.

La institución sueca conocida como el *Ombudsman* ha tenido éxito no solo en el ámbito administrativo, sino también el universitario y se ha implantado en diversas universidades de Canadá, Inglaterra, Alemania y Estados Unidos de Norteamérica.⁵⁵

El Dr. Jorge Carpizo, consciente de que en la actual legislación de la UNAM existen vacíos o lagunas que en ciertos casos representan desprotección para los estudiantes y los miembros del personal académico ante actos de autoridad posiblemente violatorios de sus derechos individuales y de la necesidad de incrementar otras acciones que coadyuvaran a garantizar la preservación, restauración y mejoramiento de la misma, que superen y resuelvan la problemática actual y de conformidad con los principios democráticos que orientan la estructura y funcionamiento de la Universidad y en particular del principio de legalidad y de acción responsable de la autoridad; planteó su creación en su discurso de toma de posesión en enero de 1985.

⁵⁴ Periódico Oficial del Estado de Colima, 08 de diciembre de 1984.

⁵⁵ Aguilar Cuevas, Magdalena, *Op. Cit.*, p. 120 transcribimos su nota de pie de pagina No. 14 "La Universidad de Alberta constituyó un Ombudsman Universitario en abril de 1971 que es nombrado por la Junta de Gobierno por un periodo de dos años, cuyas funciones son oír, investigar y tramitar las quejas de los estudiantes y del personal de la Universidad que se haya visto afectado por los procedimientos, prácticas y reclamos, o dependientes de carácter académico y administrativo de las autoridades de la Universidad. Debe entregar un informe anual a la Junta de gobierno sobre su actuación y sus recomendaciones para cambios tanto en lo académico como en lo administrativo.

El proyecto de estatuto lo formuló el distinguido jurista Héctor Fix Zamudio y el Primer Defensor fue también otro distinguido jurista Jorge Barrera Graf, a cuya labor y a la de sus colaboradores se debe que esa Defensoría se haya prestigiado en poco tiempo.⁵⁶ El que una institución como la UNAM cuente con un órgano como éste, un instrumento rápido, accesible, sin necesidad de formalidades, es de suma importancia y ejemplo para todas las instituciones públicas del país.

El 24 de abril de 1985, el Rector de la UNAM, Dr. Jorge Carpizo, presentó ante el Consejo Universitario el Proyecto de Estatuto para la creación de "La Defensoría de los Derechos Universitarios" mismo que fue aprobado el 30 de mayo del mismo año. Esta Defensoría vino a ocupar un espacio que otros medios y mecanismos no pueden cubrir adecuadamente para asegurar el cumplimiento de los derechos universitarios. Subyace en el espíritu de la Defensoría de los Derechos Universitarios la idea de que la estructura y el funcionamiento de la Universidad actual son adecuados, pero perfectibles y que para continuar siéndolo, deben evolucionar conforme lo hace la propia institución. El Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios responde, asimismo, al principio de que la participación de los universitarios es la mejor garantía de sus derechos y ofrece los canales para que tal participación se realice a través de instancias institucionales.⁵⁷

El estatuto mencionado o de referencia, contempló la creación de un órgano permanente y específico, a través del cual los universitarios puedan hacer valer sus derechos, cuando estimen que han sido afectados por alguna autoridad o dependencia universitaria. Establece una instancia cuya función es la de poner en conocimiento de los órganos competentes de la comunidad las irregularidades que se cometen, a fin de que sean esos propios órganos los que lleven a la práctica las medidas correctivas procedentes.

⁵⁶ Carpizo Megregor, Jorge. *¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?*, C.N.D.H., 90/5, México, 1990, p. 13.

⁵⁷ Exposición de motivos del Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios.

La Defensoría de los Derechos Universitarios es un Organismo Independiente de las autoridades de la UNAM creado por el H. Consejo Universitario, está integrada por un Defensor, dos Adjuntos y el personal auxiliar necesario.⁵⁸

Con tan luenga y fecunda tradición la institución sueca pudo adoptarse en la UNAM, en que rige un sistema de libre crítica y de legalidad "Creo en el Ombudsman –ha dicho nuestro ilustre huésped– como un elemento de la vida democrática". La institución busca el respeto de los derechos de la comunidad universitaria a través de la orientación, vigilancia y la supervisión de la Defensoría de los Derechos Universitarios, para guiar y aconsejar a agraviados; para señalar errores y yerros de autoridades; para tramitar denuncias; para conciliar intereses contrapuestos, e inclusive para proponer enmiendas o adiciones a la legislación universitaria, a efecto de preservar y hacer efectivo el orden jurídico dentro de la UNAM.⁵⁹

El estatuto establece que la Defensoría de los Derechos Universitarios es el órgano independiente que tiene como finalidad recibir las reclamaciones de los estudiantes y del personal académico por la afectación de sus derechos consagrados en la legislación universitaria, además de realizar las investigaciones necesarias, a petición de parte o de oficio y proponer en su caso las soluciones a las autoridades universitarias. Esta se organiza con un defensor y dos adjuntos, como lo mencioné anteriormente; además del personal técnico y administrativo que sea necesario. El defensor será designado por la Comisión de Legislación Universitaria del Consejo Universitario de una terna integrada por el Rector, el demás personal será nombrado por el Rector a propuesta del defensor. El defensor y los adjuntos durarán en el cargo cuatro años con posibilidad de una reelección; la destitución del defensor solo podrá ser a

⁵⁸ Toma de posesión como Defensor de los Derechos Universitarios del Lic. Jorge Barrera Graf, Gaceta UNAM, Vol. 1, Núm. 30, Ciudad Universitaria, 8 de agosto de 1985, Revista Proceso No. 458 del 12 de agosto de 1985.

⁵⁹ Palabras pronunciadas por el Lic. Jorge Barrera Graf, Defensor de los Derechos Universitarios, con motivo de la visita del Ombudsman-jefe del Parlamento Sueco, Señor Per-Erik, *La Defensoría de los Derechos Universitarios y la Institución del Ombudsman en Suecia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, Serie B. Estudios Comparativos, b) Estudios Especiales. Núm. 23, México, 1986, pp. 23 y 24.

petición del rector, por una causa justificada, que apreciará la Comisión de Legislación Universitaria del Consejo Universitario. La Defensoría de los Derechos Universitarios deberá rendir un informe general anual de carácter público, tanto al rector como al Consejo Universitario, en donde señale los asuntos que se le hubiesen planteado, aquellos que fueron admitidos, las investigaciones realizadas, así como los resultados obtenidos; en el mismo informe formulará las recomendaciones que se consideren convenientes para perfeccionar la legislación universitaria y los procedimientos académicos y administrativos; puede rendir informes especiales cuando considere que lo ameritan la gravedad del asunto o de las situaciones planteadas. Con objeto de orientar a la comunidad universitaria sobre sus funciones y actividades, la Defensoría deberá utilizar los medios de comunicación universitaria.⁶⁰

2.7. La Procuraduría de la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca

En el año de 1986 se crea la Procuraduría de la Defensa del Indígena, como respuesta a las necesidades que enfrenta el Estado de Oaxaca, una de las entidades con mayor número de etnias indígenas, donde numerosos miembros de esas comunidades se encuentran en desventaja para el ejercicio de sus derechos por causas derivadas de una situación de injusticia económica y social.

Organismo dependiente del Ejecutivo Estatal de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio y Social del Estado de Oaxaca y su reglamento⁶¹ y que tiene como atribución la responsabilidad del proceso de liberación de los indígenas privados de

⁶⁰ Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios.

⁶¹ Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 26 de septiembre de 1986.

su libertad como consecuencias de problemas relacionados a su situación socioeconómica y cultural, y la promoción del estudio de estos casos, interviniendo de oficio para lograr su libertad.

La Procuraduría tiene como atribución la de intervenir para evitar los malos tratos que se den a los procesados indígenas; así como de supervisar, custodiar y operar los recursos financieros destinados para el pago de las fianzas que serán aportados por los Gobiernos Federal, Estatal o Municipal.

Son obligaciones de la Procuraduría, fungir como órgano de asesoría jurídica a las instituciones gubernamentales involucradas en la defensa de los derechos étnicos; promover la difusión de instrumentos legales y prevenir la comisión de delitos a través de campañas en idiomas indígenas.

La Procuraduría de la Defensa del Indígena se integra con los siguientes órganos:

- a) Un Procurador Indígena.
- b) Un Subprocurador.
- c) Ocho Delegados Regionales.
- d) Cada Delegación tendrá el número de abogados, pasantes, peritos traductores indígenas y personal sub-alterno que sea necesario.

2.8. La Procuraduría Social de la Montaña y Asuntos Indígenas del Estado de Guerrero

Mediante la ley publicada en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, el 29 de abril de 1987, fue creada la Procuraduría Social de la Montaña, para acelerar y equilibrar el desarrollo de la Región de la Montaña, procurando por la igualdad entre los grupos sociales de todas las regiones.

Esta ley establece en su capítulo primero, que es un órgano administrativo desconcentrado por territorio, con autonomía técnica, subordinada al Ejecutivo Local, con objeto de proteger los intereses de los indígenas habitantes de la montaña.

Continuando con la ley de referencia, establece: la Procuraduría tendrá la facultad de propiciar el desarrollo integral de la región proponiendo la realización de inversiones en la zona y la prestación de mejores servicios; deberá coadyuvar a la protección de los intereses agrarios y penales de los indígenas de la región, en los procedimientos, ante los tribunales y órganos competentes, en que sean parte.

La ley también señala que la Procuraduría deberá dar auxilio al Instituto Nacional Indigenista en la investigación de los problemas de los grupos indígenas de la montaña. Promoverá la organización para la producción y la comercialización de sus productos e instrumentará el Programa de Desarrollo Integral de la Montaña.

Es labor de esta Procuraduría el rescate y preservación de la identidad cultural de cada etnia y orientar la impartición de justicia para los pueblos indígenas, a través de la Comisión Estatal de Justicia.

El H. Congreso del Estado de Guerrero en ese mismo año aprobó la iniciativa de reforma y adiciona este organismo, ampliando su cobertura a todo el estado y cambiando su denominación a Procuraduría Social de la Montaña y de Asuntos Indígenas.

Para Luis Ernesto Salomon Delgado, la Procuraduría no tiene las características de un *Ombudsman*, sino que es un órgano coordinador de esfuerzos y receptor de inquietudes e inconformidades.⁶²

2.9. La Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes

Esta Procuraduría se establece en el decreto que reforma la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos el 1º de agosto de 1988.⁶³

La Procuraduría es un órgano dependiente del Poder Ejecutivo Local, que tiene por finalidad atender las quejas presentadas por personas afectadas por violaciones de las obligaciones establecidas a los servidores públicos. Esta institución está integrada por un Procurador nombrado por el Gobernador del Estado, que dura en su cargo 3 años y puede ser confirmado para un siguiente periodo⁶⁴. Cuenta con el poder para requerir información a las autoridades y recomendar el curso de la conducta gubernamental, de acuerdo con el marco constitucional y legal, pero sin facultad coercitiva para hacer cumplir sus recomendaciones.

Esta Procuraduría tiene amplias facultades y goza de autonomía para investigar las quejas presentadas, para poder formular sus recomendaciones, advertencias y recordatorios. Para el

⁶² Salomon Delgado, Luis Ernesto, *Op. Cit.*, p. 173.

⁶³ Decreto de Creación de la Procuraduría de Protección Ciudadana, Estado de Aguascalientes, 14 de agosto de 1988.

⁶⁴ Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, 1988.

cumplimiento de sus funciones ninguna autoridad podrá negarle el acceso a dependencias, expedientes o documentos administrativos o judiciales.

La Procuraduría no podrá actuar tratándose de asuntos electorales, ni de asuntos de materia laboral. Deberá rendir un informe anual de actividades al Gobernador y al Congreso del Estado.

Puede recomendar patrones de ejercicio de la autoridad para corregir deficiencias que propician la afectación de los derechos de los gobernados y recomendar al superior jerárquico, de la autoridad infractora, aplicar las sanciones de acuerdo con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

2.10. La Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal

Por acuerdo del 23 de enero de 1989, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 del mismo mes y año, se crea la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, como un órgano desconcentrado del Departamento del Distrito Federal y como instancia de participación ciudadana, expedita, gratuita y sin formalidades de procedimiento.⁶⁵

Su objetivo es coadyuvar a que los actos de autoridad y la prestación de servicios públicos a cargo del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales sectorizadas a la administración central, se realicen apegados a los principios de legalidad, honestidad y

⁶⁵ Acuerdo que crea la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1989.

oportunidad. Elaborar estudios a fin de simplificar los procedimientos, orientar, informar y asesorar a los adquirentes de vivienda social.

La Procuraduría de compone de la siguiente manera (Art. 3°):

- I. Procurador.
- II. Subprocurador de Inconformidades
- III. Subprocurador de Recomendaciones
- IV. Coordinador Ejecutivo de Informática y Administración
- V. Director General de Quejas.
- VI. Director General de Recomendaciones.
- VII. Unidades Auxiliares del C. Procurador Social.

Las quejas que se presentan a esta procuraduría no requieren de formalidad alguna. El quejoso debe acreditar su interés, ya que son improcedentes las quejas anónimas, o de mala fe, las que representen perjuicios para los derechos de terceros o que se traten de actos de naturaleza política o sobre seguridad del Estado, cuando se encuentren en trámite ante el órgano jurisdiccional o relacionados con una averiguación previa, o que comprendan las relaciones laborales del Departamento del Distrito Federal o a los de las entidades sectorizadas a él (art. 17).

La Procuraduría tiene la facultad de dictar recomendaciones fundadas y motivadas a la autoridad o prestador de servicios, cuando no se llegue a una solución oportuna, es cuando alguna autoridad o prestador de servicios no atiende la recomendación, entonces la Procuraduría puede solicitar la intervención del Superior jerárquico del requerido y si no hay cumplimiento de esa forma, puede acudir al Jefe del Departamento del Distrito Federal.

La Procuraduría carece de facultades ejecutivas y de decisión; tiene como finalidad intervenir, a petición de los particulares, para que los actos de las autoridades y la prestación de servicios se realicen con estricto apego a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad.

2.11. La Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Municipio de Querétaro

El 22 de diciembre de 1988 se publicó en el Periódico Oficial el Reglamento General de la Defensoría de los Derechos de los Vecinos, la cual tiene como objetivo principal 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.

Es nombrado por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal. Ejerce de oficio o a petición de parte. Se excluyen de su competencia las violaciones respecto de las cuales existan en la legislación medios de imputación.

El personal de la Procuraduría tiene acceso a la documentación que requiera, excepto si se considera confidencial, en cuyo caso deberá justificarse la negativa. Sus recomendaciones que emite el Defensor no tienen carácter imperativo.

La Procuraduría debe rendir un informe bimestral al Ayuntamiento y al Presidente Municipal de la labor realizada. Podrá hacer recomendaciones para mejorar la Administración Municipal.

2.12. La Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación

Esta Dirección es creada por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de febrero de 1989. Durante su función actuó como mediadora y de buenos oficios con las diversas autoridades estatales y federales, dio seguimiento a los compromisos contraídos por nuestro país a nivel internacional en cuanto a derechos humanos se refiere.

Las funciones de la Dirección General de los Derechos Humanos comprendían la protección de los derechos humanos en México; así como la vinculación con la sociedad civil y organismos públicos.

CAPÍTULO III

NATURALEZA JURÍDICA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

3.1. Origen: Decreto Presidencial

La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos mediante decreto del Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, obedece principalmente a la ruptura del Estado de Derecho y a la constante violación a los Derechos Humanos y/o garantías individuales, consagrados en nuestra Constitución Política, por parte de quien debiera proteger y salvaguardar esos derechos.

Nuestra convivencia civilizada es inconcebible sin el respeto general, público y efectivo de los Derechos Humanos que otorga la Constitución. Sabemos que tenemos que avanzar más, y más rápido en esta dirección es lo que exigen todos los mexicanos.⁶⁶

Otra causa importante fue la presión que ejerció la sociedad por medio de las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos.

Necesitamos sumar voluntades para que un moderno ejercicio de la autoridad se traduzca en una respuesta efectiva contra cualquiera que obstaculice o violente las garantías individuales, particularmente a la población más necesitada y por eso más vulnerable. Proteger los derechos

⁶⁶ Palabras pronunciadas por el Lic. Carlos Salinas de Gortari, Presidente de la República, con motivo de la instalación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el día 05 de junio de 1990 en la Residencia Oficial de los Pinos.

humanos no es una concesión a la sociedad, es la primera obligación que tiene el gobierno mexicano.⁶⁷

Y concluye diciendo el Presidente de la República: La acción que hoy tomamos es un ejemplo del compromiso gubernamental de dar la más alta prioridad a las garantías individuales y sociales. Estoy seguro que haremos, todos, el mejor esfuerzo en esta causa popular y nacional. Confirmemos así, con la intensa labor y con el constante mejoramiento de las instituciones que nos hemos dado, que construir un México mejor para nuestros hijos ha de pasar por la certidumbre de la mejor protección de los derechos y libertades de todos los mexicanos.⁶⁸

Continuando con lo anterior el Secretario de Gobernación de ese entonces, Lic. Fernando Gutiérrez Barrios, dijo: Es responsabilidad del Estado Mexicano cuidar el orden, la paz, la seguridad, la estabilidad y la tranquilidad social del país, salvaguardando al mismo tiempo el ejercicio de las garantías individuales y la plena vigencia del estado de derecho y del principio de legalidad.⁶⁹

Por último dice el Secretario de Gobernación: La Comisión Nacional de Derechos Humanos que hoy surge, representa para el gobierno de la República una legítima satisfacción, por que interpreta fielmente la doctrina de nuestra Constitución, documento jurídico de avanzada, en el que se conjugan los derechos civiles y políticos con los derechos sociales, económicos y culturales.⁷⁰

⁶⁷ Idem, discurso del Presidente en la instalación de la C.N.D.H.

⁶⁸ Idem, discurso del Presidente en la instalación de la C.N.D.H.

⁶⁹ Palabras pronunciadas por el Secretario de Gobernación, Lic. Fernando Gutiérrez Barrios, con motivo de la instalación de la C.N.D.H., el día 05 de junio de 1990 en la Residencia Oficial de los Pinos.

⁷⁰ Idem, discurso del Secretario de Gobernación en la instalación de la C.N.D.H.

Por último fue la intervención del Dr. Jorge Carpizo MacGregor, nombrado en ese momento Presidente de dicha Comisión. Dentro de su discurso hace una reseña histórica del México independiente, en donde precisa su preocupación de los gobiernos de ese entonces por proteger los derechos humanos.

El marco de referencia y de acción de la Comisión Nacional de Derechos Humanos está bien definido: la Constitución Política y su proyecto nacional en esta materia, las leyes respectivas, los tratados y convenios internacionales suscritos por México y el decreto presidencial que la crea, la organiza y con precisión señala cuales son sus facultades, sin duplicar órganos ni competencias ya existentes.⁷¹

Continúa diciendo el Dr. Carpizo: La Comisión Nacional que hoy crea el Presidente de la República, se asemeja en algunos aspectos a lo que en otros países, recientemente se ha establecido como Defensoría, Procuraduría u Ombudsman de Derechos Humanos, pero con raíces muy nuestras de acuerdo con la realidad y nuestra tradición.⁷²

No se puede dejar de mencionar que el Presidente de la República le interesaba dejar al frente de dicha comisión a algún académico y no a un político, para calmar los ánimos de la sociedad, en congruencia con lo dicho anteriormente, fue nombrado como Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el Dr. Jorge Carpizo MacGregor⁷³, uno de nuestros mejores juristas del país. Por eso la Comisión desde sus inicios y con el apoyo del Presidente de la República empezó a dar resultados, aunque algunas autoridades no les gusto el hecho de que las vigilaran e hicieran recomendaciones por violaciones a los derechos humanos.

⁷¹ Palabras pronunciadas por el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Dr. Jorge Carpizo MacGregor, con motivo de la instalación de la C.N.D.H., el día 05 de junio de 1990 en la Residencia Oficial de los Pinos.

⁷² Idem, Discurso pronunciado por el Dr. Jorge Carpizo en la instalación de la C.N.D.H.

⁷³ Su preocupación por el respeto a las garantías y derechos de los universitarios, en su discurso de toma de posesión como Rector de la U.N.A.M. propone una figura que se encargará de velar por estos derechos; en mayo de 1985 somete al Consejo Universitario la creación de la Defensoría de los Derechos Universitarios.

El Dr. Carpizo finaliza diciendo: Desempeñaremos este honroso cargo con toda responsabilidad sin ninguna confusión de cuáles son nuestras atribuciones. Somos conscientes de que para que la sociedad nos crea y se percate de que esta defensa de los derechos humanos va en serio, se necesitarán resultados y más resultados. Efectividad y diligencia. Todos nuestros esfuerzos y convicciones se dirigen y encaminan a obtenerlos.⁷⁴

Con la facultad que le confiere la fracción I, del artículo 89 de la Constitución Política, y los artículos 17 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Presidente de la República, expide el 05 de junio de 1990 el decreto de creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El decreto de creación consta de un considerando, ocho artículos de texto y cuatro artículos transitorios.

Dentro del considerando podemos destacar lo siguiente:

“Que el estado democrático moderno es aquel que garantiza la seguridad a sus ciudadanos y aquellos extranjeros que se encuentren en su territorio, respeta y hace respetar la ley, reconoce la pluralidad política y recoge la crítica, alienta a la sociedad civil, evita que se exacerbén los conflictos entre grupos y promueva la eficacia en sus relaciones con las diversas organizaciones políticas y sociales.

Que es obligación del Estado Mexicano preservar el orden, la paz y la estabilidad social del país, salvaguardando el pleno ejercicio de las garantías individuales y la vigencia del principio de legalidad en la ejecución de las atribuciones de los órganos de gobierno.

⁷⁴ Idem, Discurso pronunciado por el Dr. Jorge Carpizo en la instalación de la C.N.D.H.

Que es facultad del Poder Ejecutivo Federal la determinación de las políticas que aseguren la convivencia civilizada, el orden y la paz interna, bajo los principios de respeto al Estado de Derecho y a los que garantizan la armonía y cooperación internacionales.

Que la observancia de políticas encaminadas al cumplimiento de los derechos humanos, requiere la atención y respuesta al más alto nivel".⁷⁵

Como podemos apreciar en la transcripción de los párrafos del considerando único del decreto que crea a la C.N.D.H., el Gobierno de la República reconoce la grave situación de la violación a los derechos humanos por parte de las autoridades tanto federales como locales y municipales, aún cuando nuestro país ha suscrito tanto en la O.N.U., como en la O.E.A., tratados de protección a los derechos humanos; pero fue necesario que los organismos de la sociedad civil presionaran al gobierno para que creara este organismo para poner en orden a las autoridades y denunciarlas para que se tratara de acabar con la impunidad.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos desde su nacimiento; el decreto en su artículo primero la consideró como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, es decir, su Presidente está subordinado a la línea jerárquica del Secretario de Gobernación, ya que jerárquicamente depende de él.

El artículo 90 de nuestra Constitución Política establece: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las normas

⁷⁵ Considerando Único del Decreto de creación de la C.N.D.H., publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 06 de junio de 1990.

generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las Leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos*.

De acuerdo con la transcripción hecha del artículo 90 Constitucional podemos determinar que la C.N.D.H. fue creada como un organismo desconcentrado de la Administración Pública Federal Centralizada.

El Doctor Andrés Serra Rojas nos dice que se llama desconcentración administrativa a la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración pública, de una competencia, o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación.⁷⁶

Continúa diciendo el Doctor Serra Rojas que la desconcentración es política y administrativa; política es principalmente una competencia que se ejerce en materia federal sobre todo el territorio nacional, tomando como base la totalidad del Estado. Administrativa se reduce a determinadas materias administrativas, precisamente en la órbita del Poder Ejecutivo Federal.⁷⁷

Continuando con el decreto de referencia la C.N.D.H. es responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos

⁷⁶ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo Tomo I*, Editorial Porrúa, México, 1988, 14ª Edición. p. 517, citando a Enrique Sayagués Laso en su obra *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I*, Montevideo, 1953, p. 224.

⁷⁷ Serra Rojas, Andrés, *Op. Cit. Tomo I*, p. 518.

humanos. Instrumentará los mecanismos de prevención, atención y coordinación que garanticen la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el territorio nacional, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El decreto mencionado le da las siguiente atribuciones a la C.N.D.H.

- I. Proponer la política nacional en materia, respecto y defensa de los derechos humanos.
- II. Establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política nacional de respecto y defensa de los derechos humanos.
- III. Elaborar y ejercitar los programas de atención y seguimiento a los derechos humanos.
- IV. Elaborar y proponer programas preventivos en materia de derechos humanos, en los ámbitos jurídico, educativo y cultural para la Administración Pública Federal.
- V. Representar al Gobierno Federal ante los organismos nacionales y, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales, en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los derechos humanos.
- VI. Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenios y acuerdos internacionales signados por nuestro país.⁷⁸

El Presidente de la República nombrará al Presidente de la C.N.D.H. y tendrá las siguientes facultades:

⁷⁸ Artículo 3º del decreto de creación de la C.N.D.H.

- I. Ejercer las atribuciones que este decreto le confiere a la Comisión, coordinándose, en su caso, con las demás autoridades que resulten competentes.
- II. Coordinar a que se refiere el artículo sexto.
- III. Instrumentar, ejecutar y vigilar la aplicación de las políticas que se establezcan en la materia.
- IV. Definir las políticas y lineamientos para la coordinación con las instancias y organismos nacionales e internacionales relacionados con los derechos humanos.
- V. Informar semestralmente al Presidente de la República sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y, en general, de los resultados de las acciones de protección de los derechos humanos en el país.
- VI. Solicitar de acuerdo con las disposiciones legales aplicables a cualquier autoridad del país la información sobre posibles violaciones de los derechos humanos, que requiera para el eficaz desempeño de sus funciones.
- VII. Hacer las recomendaciones y en su caso observaciones que resulten pertinentes a las autoridades administrativas del país sobre violaciones a los derechos humanos.
- VIII. Las demás que le confieran expresamente otras disposiciones legales y reglamentarias.⁷⁹

La C.N.D.H., se integra por Presidente; un Consejo, integrado por personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad y sean invitadas por el Ejecutivo Federal, por conducto del Presidente de la Comisión o por aquellos servidores públicos que determine el Ejecutivo; un Secretario Técnico, designado por el Presidente de la República y por Un Visitador.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, aprueba su propio reglamento y es publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 1º de agosto de 1990.

⁷⁹ Artículo 4º y 5º del decreto de creación de la C.N.D.H.

En dicho reglamento en su artículo primero define a la C.N.D.H., como el órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación, responsable de vigilar el acatamiento a las normas que consagran los Derechos Humanos, cuya definición se encuentra contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como garantías individuales y sociales, y en las convenciones y tratados internacionales suscritos por México. Es también un organismo de la sociedad y defensor de ésta.

En el reglamento interno de la Comisión, comparado con el decreto de creación de la misma, se le da a ésta una definición y una responsabilidad más amplia en relación a vigilar el acatamiento de los derechos humanos.

El Dr. José Barragán considera que esta responsabilidad dada a la Comisión con mayor amplitud en su reglamento, la considera ilegal, ya que afirma que en el decreto de creación no la establece en ningún lado; y establece que el reglamento interno y cualquier órgano de la Comisión no pueden ir más allá del decreto.⁸⁰

El reglamento interno de la Comisión en el Artículo 3º le otorga la siguiente competencia en:

- A) Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, que sean cometidos por una autoridad o servidor público.

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

⁸⁰ Barragán, José, *El Laberinto de la Ilegalidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*. Ediciones Crisol del Partido de la Revolución Democrática, México, 1991, p. 64.

C) En los casos a que se refieren los incisos anteriores, por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público.

En su artículo 4º del reglamento interno de la Comisión, se le quita la competencia para intervenir en:

- I. En sentencias definitivas y en aspectos jurisdiccionales de fondo.
- II. En conflictos laborales en los que exista una controversia individual o colectiva entre trabajadores y patrón y que ésta sea de competencia jurisdiccional.

Sí tendrá competencia en conflictos laborales donde intervenga alguna autoridad administrativa y supuestamente se hayan violado garantías individuales y sociales.

- III. En la calificación de elecciones, función que corresponde a los órganos jurisdiccionales o a los Congresos Locales y Federal. Sí podrá intervenir en caso de violación a las garantías individuales establecidas en la Constitución que se cometan durante los procesos comiciales.

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

Dentro de su competencia de la Comisión el reglamento interno le permite conocer de asuntos de violación de los Derechos Humanos por parte del Poder Judicial de la Federación, de los Poderes Judiciales de los Estados y del Distrito Federal, así como de los Tribunales Administrativos de la Federación, de los Estados y del Distrito Federal; en el orden administrativo, en todo lo relacionado con sus empleados y en el orden jurisdiccional, solo en violaciones al procedimiento.

También de acuerdo con el artículo tercero, desde mi punto de vista, la Comisión Nacional de Derechos Humanos como organismo desconcentrado tiene competencia para conocer de

asuntos de violación de los Derechos Humanos que se cometan dentro del Poder Legislativo Federal y de los Poderes Legislativos de los Estados.

El Título IV de nuestra Constitución Política considera como servidores públicos a todos los funcionarios y empleados de los Poderes de la Unión, de los Estados y del Distrito Federal, en base a esta consideración y a la competencia de la comisión, que establece su reglamento interno, para conocer de las violaciones hechas por los servidores públicos; se puede decir que la Comisión puede conocer de violaciones a las garantías individuales que cometan los Servidores Públicos mencionados anteriormente en el ejercicio de sus funciones, pero con las restricciones que establece el artículo 4º del reglamento mencionado.

Dentro de las restricciones las que más destacan son la de la cuestión electoral, ya que la Comisión no puede verse envuelta en asuntos políticos por que se vería afectada su imagen como institución y se puede desvirtuar su función que es la de protección de los derechos o garantías individuales.

Las atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos solo se ampliaron dentro de su reglamento interno (art. 5º) y son:

- I. Proponer la política nacional en materia de respeto y defensa a los Derechos Humanos.
- II. Establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política nacional de respeto y defensa de los derechos humanos.
- III. Elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre derechos humanos.
- IV. Elaborar y proponer programas preventivos en materia de Derechos Humanos, en los ámbitos jurídico, educativo y cultural para la Administración Pública Federal.

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

- V. Apoyar y asesorar técnicamente, cuando así se le solicite, a las autoridades estatales y municipales en la constitución y funcionamiento de las comisiones de protección a los derechos que las mismas creen.
- VI. Establecer convenios de colaboración con los organismos gubernamentales de las entidades federativas encargadas de la protección y defensa de los Derechos Humanos.
- VII. Proponer acciones dirigidas a la protección de los derechos fundamentales de los mexicanos que radican en el exterior y de los extranjeros en el territorio nacional.
- VIII. Establecer canales de comunicación permanente con las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos.
- IX. Proponer las reformas, adiciones o nuevos instrumentos jurídicos que se juzguen indispensables en materia de protección y defensa de los Derechos Humanos, ante las instancias competentes.
- X. Representar al Gobierno Federal ante los organismos nacionales y, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales, en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los Derechos Humanos.
- XI. Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenios internacionales signados por nuestro país.
- XII. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales.

No cabe duda que la intención de dotar a la Comisión de facultades bastantes amplias para vigilar la protección y el cumplimiento de los Derechos Humanos por parte de las autoridades como instituciones y de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, ya que como se había dicho estos derechos eran pisoteados por la autoridad que debía protegerlos, las autoridades más señaladas en la violación de estos preceptos siempre fueron: La Procuraduría General de la República, las Procuradurías de los Estados y del Distrito Federal, las policías federales y las de los Estados.

El principio de reciprocidad internacional en materia de protección de los Derechos Humanos de los extranjeros que se encuentren en territorio nacional, el reglamento no especifica si estos extranjeros tienen representación diplomática en nuestro país; para que así el Gobierno Mexicano pueda reclamar cuando a un nacional le sean violados sus Derechos en el extranjero.

El reglamento interno en su Título IV establece varias Direcciones Generales para apoyar a los distintos Órganos de la Comisión, y sus titulares estarán subordinados a ellos y serán nombrados y removidos por el Titular del Órgano al cual se encuentren directamente adscritos, dichas Direcciones son:

1. La Dirección General de Administración se encuentra adscrita a la Presidencia de la Comisión.
2. La Dirección General de Comunicación se encuentra adscrita a la Presidencia de la Comisión.
3. La Dirección General de Divulgación y Capacitación se encuentra adscrita al Secretario Técnico del Consejo de la Comisión.
4. La Dirección General de Asuntos Internacionales, Estudios, Proyectos y Documentación se encuentra adscrita a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión.
5. La Dirección General de Orientación, Quejas y Gestión se encuentra adscrita al Visitador de la Comisión
6. La Dirección General de Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones se encuentra adscrita al Visitador de la Comisión.

Dentro de los Artículos 23 al 30 se establecen la competencia y el procedimiento para presentar las quejas a la Comisión:

- ♦ Estarán legitimadas para presentar sus quejas a la Comisión, todas aquellas personas que tuvieran conocimientos de violaciones a los Derechos Humanos, resultaren o no perjudicados por ellas.
- ♦ Las quejas deberán presentarse por escrito y firmarse por quien las formule. Una vez recibidas se estudiarán de inmediato, canalizándose a la instancia correspondiente las quejas que no supongan violaciones a los Derechos Humanos.
- ♦ Si el reclamante no sabe escribir, se le brindará por parte de la Comisión el apoyo indispensable para documentar su queja. Igualmente se proporcionará servicio de traducción cuando sea indispensable.
- ♦ Admitida la queja, se abrirá expediente y se solicitará a las autoridades señaladas como presuntas responsables, el envío de un informe sobre los hechos que se reclamen.
- ♦ Todas las autoridades de los Poderes de la Unión, así como de los Poderes Estatales y Municipales; con fundamento en la Fracción IV, del Artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Fracción IV, del artículo 5º del Decreto que creó la Comisión, están obligadas a proporcionar, veraz y oportunamente, la información que solicite la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La omisión de esta obligación fincará la responsabilidad que hubiere lugar.⁸¹
- ♦ Recibidos o no los informes se abrirá un término probatorio, cuya duración determinará el Visitador teniendo en cuenta la gravedad del caso y la dificultad para allegarse las distintas probanzas. Las partes podrán ofrecer toda clase de pruebas y la comisión recabarlas de oficio, siempre que no fueren contrarias al Derecho ni a la Moral.
- ♦ El nombre de las personas que informen a la Comisión de hechos relacionados con la violación a los Derechos Humanos será mantenido en la más estricta reserva.

⁸¹ Es importante señalar que el reglamento interno de la Comisión como organismo desconcentrado, tenía facultades que invadían la esfera de los otros Poderes de la Unión (Legislativo y Judicial), la de los Estados y del Distrito Federal; con esta situación se pudo haber roto el equilibrio de poderes consagrado en nuestra Constitución en su Título Tercero. Además de que ningún reglamento puede ir más allá de la Ley y de la Constitución.

- ◆ La Comisión llevará a cabo aquellas investigaciones que, a su juicio, fueren necesarias para la completa integración del expediente.
- ◆ Las gestiones realizadas ante la Comisión serán gratuitas, y en la tramitación de las quejas, la Comisión se apartará de todo burocratismo y formalismo.
- ◆ La comisión conocerá quejas respecto a hechos y omisiones violatorios de Derechos Humanos, dentro del plazo de un año, contando a partir de la fecha en que se pudo tener conocimiento de ellos.

Es de suponerse que dentro del procedimiento se le quitaron las formalidades, el enredo de la burocracia, además de que fue encaminado a toda aquella persona que no teniendo conocimientos del derecho y no hablando español, pudiera acudir a la Comisión a presentar su queja, además la Comisión no cobrará por la atención de las quejas recibidas; todos estos derechos consagrados en nuestra Constitución se plasmaron en un sencillo procedimiento.

En los artículos 31 al 33 del reglamento interno se establece la forma de las recomendaciones y los informes que debe entregar la Comisión.

- Concluido el término probatorio, el Visitador entregará al Presidente un proyecto de recomendación, analizando en él los hechos reclamados, los informes de las autoridades, los resultados de las investigaciones practicadas en su caso, y valorando las pruebas que hubieren sido ofrecidas, a efecto de determinar si, en su opinión, se cometió o no una violación a los Derechos Humanos y quién es el presunto responsable de ella.
- El contenido de la recomendación será dado a conocer a la autoridad que, en opinión de la Comisión, hubiere cometido violaciones a los Derechos Humanos, sin perjuicio de presentar denuncia penal correspondientes en los casos en que a su juicio exista un delito.

Independientemente de lo anterior, el Presidente de la comisión dará cuenta en los informes que rinda al Presidente de la República de las recomendaciones dictadas y del cumplimiento que a ellas se hubiere dado.

□ El Presidente de la comisión rendirá semestralmente un informe al Presidente de la República, exponiendo las labores llevadas a cabo durante ese período. En el mismo se precisarán el número y tipo de quejas presentadas; las autoridades señaladas como responsables; la cooperación brindada por los organismos públicos y privados a la Comisión y su acatamiento a sus recomendaciones por quienes hubieren sido a su juicio, responsables de violaciones a los Derechos Humanos

En el mismo informe, se darán a conocer aquellas prácticas de los poderes públicos que, aún cuando no constituyen directamente violaciones a los Derechos Humanos, pudieren sin embargo entorpecer su ejercicio. Este informe se hará público de inmediato.

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

Como se podrá ver a partir de la presión de la sociedad se pudo avanzar en la protección de los Derechos Humanos al crear la C.N.D.H., si bien algunos cuestionan la forma de como se creó, pero no la actuación de la Comisión.

Aunque en el decreto de creación como en el reglamento de la C.N.D.H., como organismo desconcentrado, nunca se menciona la palabra Ombudsman, se podría comparar con un Ombudsman Ejecutivo, ya que la Comisión fue creada por decreto del Ejecutivo Federal, depende de él en virtud de ser un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

Aunque la C.N.D.H. para que fuera considerada como una Ombudsman se necesita que tenga las siguientes características:

a) Independencia: Debe ser un órgano autónomo del estado, es decir, no debe depender jerárquicamente del Secretario de Gobernación y por supuesto del Presidente de la República. (Art. 4º del Decreto y art. 7º del reglamento interno).

b) Autonomía de organización: aunque esto se cumple parcialmente, porque su presupuesto se elabora dentro de la Secretaría a la cual esta adscrita. (Art. 1º del Decreto y Art. 1º del reglamento interno).

c) Imparcialidad: Esta característica si se cumple basta consultar los informes de la Comisión, están elaborados con objetividad de acuerdo con cada asunto.

d) Accesibilidad: Aquí no vemos ningún problema, ya que el acceso a la C.N.D.H., a poner una queja de violación a los derechos humanos es muy sencilla, sin ningún formulismo. (Art. 22 al 24 y del 26 al 30 del reglamento interno).

e) Acceso a la información: de alguna forma la Comisión se vio en algunas ocasiones imposibilitada para poder tener la información que se requería para la investigación de las quejas, máxime cuando alguna autoridad de primer nivel estaba involucrada. (Art. 5º, fracción VI del Decreto; Art. 8, fracción VI y artículo 25 del reglamento interno).

f) Resoluciones o recomendaciones e informes: en este sentido las recomendaciones que emite la C.N.D.H. no son vinculatorias, es decir, no vinculan a quien van dirigidas, no tiene facultad coercitiva para que éstas se cumplan. En este sentido podemos decir que cuando alguna autoridad se negaba a cooperar, bastaba con que el Presidente de la misma lo hiciera del conocimiento del Presidente de la República para que se aceptara la recomendación. (Art. 5º, fracción VII del Decreto; art. 8, fracción VII y art. 31 al 32 del reglamento interno).

g) Autoritas: esta característica es muy importante porque es la autoridad moral de la Institución y de su Titular. En este sentido cuando se creó la Comisión nadie puso en tela de juicio su autoridad moral, tanto como Institución, como de las personas que formaban parte de ella, pero quisiera decir: que en México a muchas autoridades no les importa esta autoridad moral, ya que muchas veces se necesitó de la intervención del Presidente de la República para que se pudieran llevar a cabo las recomendaciones que emitía la Comisión.

h) Publicidad de la Institución: si hay similitud, porque la C.N.D.H., hace público su funcionamiento como institución, además publica sus recomendaciones una vez que estas hayan sido o no aceptadas. (Art. 2º del Decreto, Art. 17 y 18 del reglamento interno).

i) Difusión del Trabajo: Como veremos aquí también hay coincidencia ya que el Presidente de la Comisión deberá informar cada seis meses al Presidente de la República del trabajo realizado por la C.N.D.H. Dentro de este informe el Presidente de la Comisión sugiere al Presidente de la República algunas reformas a las leyes y reglamentos para la mejor protección de los derechos humanos; pero en todo tiempo la Comisión puede hacer esta sugerencia (Art. 3º, fracción IV, Art. 5º, fracción V del Decreto; Art. 5º, fracción IV, Art. 8, fracción V, Art. 32 y 33 del reglamento interno).

Como podemos observar la Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene muchas coincidencias con un Ombudsman, y se le dieron funciones que generalmente no tienen estos organismos como son: la difusión, la divulgación, la capacitación y el fortalecimiento de la cultura de los derechos humanos. Además de Contar con un Consejo integrado por personas respetadas en nuestro país por su independencia de criterio, honestidad y trayectoria.

3.2. Iniciativas del Titular del Poder Ejecutivo Federal para la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

3.2.1. Iniciativa de adición del Artículo 102 Constitucional

A raíz de las críticas expresadas por diferentes organismos de la sociedad de que la C.N.D.H. carecía de autonomía porque al ser un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación dependía jerárquicamente del Poder Ejecutivo Federal. Que era necesario otorgarle esa autonomía que para que pudiera realizar su cometido como institución defensora de los Derechos Humanos; que esto se lograría a través de elevar a rango constitucional esta figura jurídica, conocida como *Ombudsman*.

Hubo algunas propuestas para ver en que parte de la Constitución Política podría estar, debido a que en nuestra carta federal vigente fue elaborada en 1917 y por ello no contemplaba la posibilidad de establecer organismos tutelares de los derechos humanos de estas características.

El Maestro Emilio O. Rabasa propuso que se adicionara un segundo párrafo al artículo 1º de nuestra Carta Magna para quedar como sigue:

Art. 1º ...

"La violación de garantías será atendida y resuelta por los Tribunales de la Federación, en la vía jurisdiccional, conforme a los procedimientos establecidos por esta Constitución y sus leyes reglamentarias. También conocerá de esas violaciones, en su aspecto estrictamente

administrativo, una Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuya organización, funciones y área de competencia, serán expresamente fijadas por una Ley Reglamentaria⁸².

Las ventajas, que a juicio del Maestro Rabasa, serían las siguientes:

"a) La elevación a rango constitucional de la C.N.D.H.

b) El único párrafo de que consta el artículo 1º actual establece el principio general de que en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías mencionadas en la Constitución. Desde la redacción original de ese artículo 1º se debieron haber anunciado, complementariamente, los órganos (jurisdiccionales) encargados de hacer efectivo ese principio, cuyo desarrollo posterior estaría, como está, alojado en el capítulo IV del título tercero de la Constitución, relativo al Poder Judicial de la Federación. Ahora se presenta una oportunidad inmejorable para salvar esa omisión.

Así, con la fórmula propuesta, el párrafo primero decretaría la existencia y beneficiarios de las garantías, o sea, *sujetos protegidos*; en el segundo, los órganos y medios de protección, los *sujetos protectores*: a la cabeza, por supuesto, el Judicial Federal en todo lo jurisdiccional y, a continuación, la C.N.D.H., en el aspecto estrictamente administrativo.

c) No se ubicaría a la C.N.D.H. dentro de ninguno de los tres poderes federales, resaltando su no pertenencia a ninguno y su independencia de todos. En virtud de lo anterior, no se incluye en el artículo 90, relativo a la división de la administración pública federal en centralizada y paraestatal, ya que no debe situarse en ninguna de las dos.

⁸² Rabasa, Emilio O., Reforma al artículo 102 Constitucional: Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a Nivel Constitucional, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas - U.N.A.M., Nueva Serie, Año XXV, Núm. 74, Mayo-Agosto de 1992, p. 577.

Como se sabe, el artículo 90 está colocado en el capítulo III (del Poder Ejecutivo). En los términos sugeridos, la C.N.D.H. es un ente constitucional, no circunscrito a, o dependiente de, la administración pública federal.

d) Algunos juristas habían sugerido incluir a la C.N.D.H. dentro del título de las garantías individuales, sólo que en otros artículos, fuera del 1º, que yo sugerí. Los que mencionaron tienen otra y especial función: el artículo 14, que está dirigido a la autoridad —lo que no es la C.N.D.H.—, y es la base para el “amparo de legalidad”. El 28, monopolios; nada tiene que ver. El 29, suspensión de garantías, o sea, el quebranto del orden jurídico, el caso excepcional.

e) Merced a la fórmula por mi sugerida, se colocaría a la C.N.D.H. dentro del título primero de la Constitución —dedicado a las garantías individuales—, en el artículo 1º, que es precisamente su ámbito de competencia, su “habitat” natural. Así, la C.N.D.H. aparecería, apropiadamente, *en el dintel* de la Constitución, y así también, se subrayaría la importancia prioritaria que este gobierno le otorga a los derechos humanos”.⁸³

La otra propuesta fue la que se consideró mejor o la menos mala⁸⁴, que fue la de adicionar el artículo 102 de la Constitución, agregándole un apartado B.

El maestro Rabasa no está de acuerdo con esta propuesta porque dice que se ubica a la C.N.D.H. dentro del campo de actuación del Poder Ejecutivo, ya que es adverso a la idea de que de la no pertenencia de ese organismo, a ninguno, y su independencia de todo los poderes. Continúa diciendo que el carácter persecutorio del Ministerio Público Federal, no se compagina

⁸³ Rabasa, Emilio O., Reforma al artículo 102 Constitucional: Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a Nivel Constitucional. *Op Cit.*, pp. 577-578.

⁸⁴ Carpizo, Jorge, Análisis del Artículo 102, Apartado B de la Constitución. *Modernización del Derecho Mexicano, Reformas Constitucionales y Legales - 1992*. Instituto de Investigaciones Jurídicas - U.N.A.M., Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 116, 1993, p. 79.

ni con la imagen ni con la naturaleza destacadamente conciliatoria de la C.N.D.H.; y termina diciendo que de las denuncias presentadas ante la Comisión por violaciones de garantías la mayoría han sido atribuidas al Ministerio Público.⁸⁵

El artículo 102 de la Ley Suprema al ser escogido fue porque regula la estructura y funciones de la Procuraduría General de la República, pues si bien este organismo es la cabeza del Ministerio Público Federal, posee también otras atribuciones de procuración de justicia, que de alguna manera pueden considerarse paralelas a las del *Ombudsman*, pero sin que la nueva institución dependa de alguna manera de dicha Procuraduría, como ocurre en Colombia.⁸⁶

Dentro de la Exposición de Motivos de la Iniciativa para la adición del artículo 102 Constitucional podemos resaltar lo siguiente:

“El pasado primero de noviembre, al rendir el tercer informe sobre el estado general que guarda la administración pública del país, anuncié ante esa honorable representación nacional que propondría a la consideración del Constituyente Permanente elevar a rango constitucional la protección que brinda la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La presente iniciativa tiene ese fin.

El objetivo central de esta propuesta del Ejecutivo a mi cargo, es la de estatuir al más alto nivel normativo, la existencia y funcionamiento de instituciones que, en los diferentes órdenes de gobierno, coadyuven a hacer realidad uno de los propósitos fundamentales de mi administración: promover y preservar el respeto a los derechos humanos y la protección de su ejercicio pleno.

⁸⁵ Rabaza, Emilio O., *Reforma al artículo 102 Constitucional: Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a Nivel Constitucional*, *Op Cit.*, p.: 77.

⁸⁶ Fix-Zamudio, Héctor, Artículo 102. Apartado B de la Constitución Federal Mexicana, *Constitucionalización del Ombudsman en el Ordenamiento Mexicano, Academinización del Derecho Constitucional Mexicano. Reformas Constitucionales, 1990-1993*. Instituto de Investigaciones Jurídicas - U.N.A.M., Serie G: Estudios Doctrinales. Núm. 159, 1994, p. 173.

La lucha contra la impunidad es nuestro compromiso permanente; sea que se trate de delincuentes o bien que provenga de quienes tienen a su cargo la persecución de aquellos. El fin no justifica los medios. La inobservancia de la ley y la violación de los derechos humanos por unos u otros, seguirán siendo severamente castigadas.

Desde 1917, nuestra Constitución ha agregado a las garantías individuales, garantías sociales en salud, educación, vivienda y trabajo. En el ámbito de las normas legales y sus procedimientos los mexicanos nos preciamos de haber creado, desde 1847, con el juicio de amparo, un avanzado instrumento jurídico que asegura la protección de la justicia federal en contra de cualesquiera violación de garantías individuales.

Estos pasos se han dado, como ya expresamos, en la procuración y administración de justicia, en la vigilancia permanente para evitar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, en la plena libertad de expresión y de prensa, de tránsito y de petición, principalmente.

Con este mismo ánimo, en el sentido de coadyuvar a la mejoría tanto de los sistemas de procuración y administración de justicia, como en general, de los procedimientos que son responsabilidad de las autoridades de la administración pública, se creó en el mes de junio de 1990 la Comisión Nacional de Derechos Humanos, concebida como una institución que sirviera, fundamentalmente, para dar cause a la participación activa de la sociedad en la identificación y denuncia de los actos de las autoridades que en cualquier forma comportan o puedan comportar la violación de los derechos humanos, así como para promover la defensa efectiva de los particulares frente a tales actos.

La Comisión así, ha venido a ser y se ha consolidado como un espacio para la expresión libre de una parte de los problemas que aquejan a la ciudadanía y ha constituido un medio eficaz

para la solución de muchos de ellos, con lo cual ha tenido una nueva expresión la voluntad democrática del Estado mexicano.

La Creación de la Comisión se inscribe, además en el marco de la cooperación entre los estados para enfrentar asuntos de interés recíproco de la comunidad internacional. En efecto México se ha comprometido internacionalmente en la protección de los derechos humanos, mediante la firma de diversas convenciones que prevén el respeto a los derechos y libertades básicos y la obligación de garantizar su libre y pleno ejercicio. Entre ellas, se pueden citar: la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas; el Pacto de San José (Convención Americana de Derechos Humanos); la Convención relativa a la Esclavitud; la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Internacional contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Convención sobre los Derechos del Niño.

En cumplimiento de dichos compromisos internacionales y por ser un principio fundamental, rector de las acciones del Estado Mexicano, nuestro país ha adoptado diversas medidas jurídicas que, en algunos casos, han implicado reformas a nivel constitucional o legal; en otros, los cambios se han dado al interior de la Administración Pública Federal, como fue la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

Se promovió igualmente, a propuesta de la comisión, una reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para obligar a éstos a dar información a la propia comisión cuando ésta lo requiriese en el transcurso de una investigación. Con ellos, la institución

ha podido allegarse de mayores elementos de juicio para sustanciar mejor y más objetivamente sus recomendaciones.

La defensa de los derechos del hombre es uno de los principios que ha guiado nuestra vida independiente y que se ha extendido hoy en la comunidad de naciones. Por eso, al asegurar su valor y vigencia en México, cumplimos con nosotros mismos y con el mundo al que pertenecemos.

La Comisión ha sido el órgano responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos. Los logros alcanzados hasta ahora por esa institución pero, sobre todo, los muchos por alcanzar a futuro en el propósito de mayor justicia social que nos hemos fijado, animan a esta iniciativa.

La comisión se estructuró a la manera de un Ombudsman, institución escandinava encaminada a la protección de estos derechos, de ninguna manera sustitutiva de los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia, sino como órgano auxiliar en la defensa de los derechos fundamentales. Al crear la comisión no hubo el simple ánimo de importar una figura extranjera que algunos pudieran considerar que no corresponde a nuestra cultura ni a los orígenes y conformación de nuestro sistema jurídico. La adoptamos, no porque pudiera resultar novedosa, sino porque la experiencia de su funcionamiento en otros estados revela que ha sido positiva.

Al crearse la comisión, ya existían en el país algunos organismos con características similares, pero la institución era poco conocida y no existía una idea clara de su naturaleza y alcances. De entonces a esta parte hemos recorrido un gran trecho y la comisión ha venido cobrando arraigo en la sociedad mexicana. A esto contribuyó, sin duda una innovación que introdujimos a esta institución, con respecto a sus similares de otros países, y que fue la

inclusión en su seno, de un consejo compuesto por 10 personalidades de la sociedad civil, de las más diversas profesiones e ideologías, pero todas ellas mexicanas de reconocido prestigio por su independencia de criterio y su calidad moral.

La comisión ha recibido en forma constante el apoyo moral de mi gobierno, respetando siempre su autonomía funcional. En varias ocasiones hemos hecho reconocimientos públicos a su trabajo decidido, imparcial y trascendente.

El actual artículo 102 contempla la organización y atribuciones del Ministerio Público de la Federación, en su carácter de representante de los intereses de la sociedad, en su conjunto, por lo que la adición que proponemos inmediatamente después de aquella institución, para aludir a los organismos protectores de los derechos humanos, complementaría y reforzaría el espíritu eminentemente social de dicho precepto.

El apartado B del artículo 102 establecería la existencia de un organismo de defensa de los derechos humanos estructurado a partir de una ley que expidiera el honorable Congreso de la Unión y facultaría a las legislaturas estatales, para crear organismos equivalentes a nivel local.

La iniciativa excluye expresamente de la competencia de los organismos de derechos humanos, las materias electoral, laboral y de análisis jurisdiccional.

En el aspecto electoral, a que estas instituciones deben mantenerse al margen del debate político. De intervenir en él, correrían el riesgo de verse involucrados en las controversias de esta índole que invariablemente están dotadas de un contenido y orientación propios de las corrientes y agrupaciones políticas actuantes en la sociedad. Ello debilitaría su autoridad y podría afectar su necesaria imparcialidad.

En los conflictos laborales, debe tenerse presente que se trata de controversias entre particulares; esto es, no se da la posibilidad de que una autoridad o un servidor público atente contra los derechos humanos de alguna de las partes. Ahora bien, aun cuando una de las partes fuese el propio Estado, éste no estaría actuando como tal sino como patrón. Es por ello, que estos asuntos tampoco deben corresponder a su competencia. Lo contrario significaría que estos organismos duplicaran o sustituyeran las funciones propias de las juntas laborales.

Por lo que hace a las cuestiones jurisdiccionales, la razón es que debe respetarse estrictamente la independencia del Poder Judicial Federal como la mayor garantía de la vigencia de nuestro estado de derecho. Las instituciones de derechos humanos, reiteramos, no pueden suplir o sustituir en modo alguno a los órganos encargados de la impartición de justicia en cualesquiera de sus respectivas jurisdicciones.

La adición constitucional que contiene la presente iniciativa está basada en una propuesta que al efecto presentó la Comisión Nacional de Derechos Humanos a partir de que el Ejecutivo a mi cargo decidiera someter a la consideración del Constituyente Permanente el elevarla a rango constitucional. La propuesta de la comisión, en consecuencia, está inspirada en las ideas de quienes la integran y recoge la valiosa experiencia adquirida por la propia institución a un año y medio de su creación.

Ningún país es portador exclusivo de la defensa de los derechos humanos; ellos son principio y tarea de todos los países libres en todas las regiones del mundo. Entre todos, al interior de nuestras sociedades y mediante la difusión internacional de este principio, crearemos una era de justicia y de libertad que son el contenido esencial y universal de los derechos humanos. Nuestro compromiso es con el derecho y es un cumplimiento a la exigencia de nuestros compatriotas.

El proceso de modernización que vivimos en México hoy, debe ser oportunidad para el análisis y la discusión sobre las formas e instrumentos que puedan contribuir a encauzar, por la vía del derecho, una cada vez mejor relación entre autoridades y gobernados y una más sólida convivencia social".⁸⁷

La facultad de iniciar leyes que el artículo 71, fracción I, de la Constitución, otorga al Presidente de la República siempre se ha estimado como un fenómeno de colaboración legislativa del Ejecutivo para con los órganos encargados de su expedición. Atenuase así la división de poderes y se reconoce que el Ejecutivo Federal está en aptitud, por su conocimiento de las necesidades públicas, de proponer a las Cámaras proyectos adecuados.⁸⁸

Así mismo, implica la potestad de formular iniciativas de reformas y adiciones constitucionales, a efecto de que, previa su aprobación por el Congreso de la Unión, se incorporen a la Ley Fundamental de conformidad con lo establecido en el artículo 135.

El Presidente de la República en la facultad que le concede la fracción I del artículo 71 de la Constitución Federal envía al Congreso de la Unión la iniciativa de decreto que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 102

A. La Ley organizará al Ministerio Público de la Federación.

⁸⁷ Aspectos que consideré más relevantes de la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada al Congreso de la Unión por el Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari, el día 18 de noviembre de 1991.

⁸⁸ Burgoa O., Ignacio, *El Poder Ejecutivo, Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A., 7ª Edición, México, 1989, p. 176. - Tena Ramírez, Felipe, *Funcionamiento del Poder Legislativo, Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A., 23ª Edición, México 1989, p. 286.

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.

TRANSITORIOS

Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

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

Los Estados que ya cuenten con dichos organismos, recibirán las quejas aún no resueltas que hayan sido presentadas ante la Comisión Nacional, en un término de 30

días naturales, contados a partir de la fecha de publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Reitero a ustedes ciudadanos secretarios, las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Palacio Nacional, a 18 de noviembre de 1991.

Sufragio Efectivo No Reelección.

El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Carlos Salinas de Gortari.⁸⁹

Dicha iniciativa fue recibida por la Cámara de Diputados, como Cámara de Origen el día 19 de noviembre de 1991 y turnada a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos.⁹⁰

El día 13 de diciembre de ese mismo año el dictamen de las comisiones antes citadas pasa a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados. Se pone a votación económica la dispensa de lectura del dictamen realizado por las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos, se dispensa la lectura y por instrucciones del Presidente de la Cámara se pasa a la discusión en lo general y en lo particular.⁹¹

⁸⁹ Iniciativa de Decreto que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada al Congreso de la Unión por el Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari, el día 18 de noviembre de 1991.

⁹⁰ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, versión mecanográfica. Año I, No. 9, Noviembre 19 de 1991, p. 992.

⁹¹ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, versión mecanográfica. Año I, No. 20, Diciembre 13 de 1991, pp. 2631 y siguientes.

Transcribiré las posiciones de los Diputados, que se entiende que son las de sus fracciones parlamentarias, que considero más relevantes en la discusión para adicionar el artículo 102 de la Ley Suprema, en la sesión del pleno del día 13 de diciembre de 1991.

El Diputado Héctor Ramírez Cuéllar del Partido Popular Socialista, expone:

"En el mes de junio del año pasado, el Presidente de la República creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos; pero desde el momento en que el Presidente acuerda la creación de esta comisión, hubo muchas críticas, en el sentido de que la comisión era un órgano dependiente del Poder Ejecutivo y que no tenía la fuerza necesaria para cumplir con sus elevadas funciones. De tal manera, que ese fue, digamos, un pecado de origen de la C.N.D.H., al haber surgido por un decreto del Poder Ejecutivo.

En otros países del mundo en donde operan estos organismos, no los crea el Poder Ejecutivo, sino los constituye el Congreso o el Parlamento. Consideramos que este es el camino más adecuado, el camino más correcto. Porque de esa manera un organismo como este, tendría mayor fuerza, mayor peso y mayor autoridad ante el gobierno, ante sus instituciones y que el Consejo Consultivo debiera estar formado, no sólo por las personalidades, que ya están, sino por representantes de las cámaras del Congreso de la Unión, y también representantes de los organismos no gubernamentales, que los hay en muchas partes de nuestro país.

El concepto de derechos humanos es sumamente amplio y rebasa con creces solamente lo que se refiere a la protección, a los detenidos y a los procesados

Nosotros no compartimos la idea de que los derechos humanos nacen con la persona misma, no compartimos el criterio filosófico de que son inherentes a la persona humana, sino que los derechos individuales y más aun, los derechos sociales, se han ido configurando a

través de un proceso histórico, a través de cambios en la sociedad y a través de avances en la sociedad humana, de tal manera que los derechos sociales son derechos que emanan, que surgen de procesos, algunos de ellos de luchas, de revoluciones armadas, que dan como resultado una serie de derechos que hoy se encuentra en el orden jurídico de muchos países del mundo. Esa sería la diferencia principal con la tesis 'jus' naturalista que sostiene exactamente todo lo contrario.

Hemos escuchado, hemos leído el último informe semestral, que nos está indicando cuál es el perfil o el ámbito de actividades de estos órganos que hoy se incorporan en el artículo 102. Se trata de un órgano que sólo tiene autoridad moral, la que le otorga la respetabilidad de sus integrantes y la que otorga la publicidad de sus informes y de sus recomendaciones.

Consideramos que un órgano de este tipo debe tener suficiente autoridad, no sólo moral, sino también política y para ello se requiere que la Cámara de Diputados y especialmente el Congreso de la Unión, le otorgue el carácter de órgano autónomo, aunque sus recomendaciones sigan siendo eso, meras recomendaciones, que sea un órgano autónomo de los Poderes de la Unión, aunque esté representado en su seno el Poder Legislativo.

Pero para que sean eficaces estos órganos, también se requiere la participación del pueblo. Se requiere la participación de los órganos no gubernamentales de derechos humanos, que los hay ya en muchas partes de nuestro país. Órganos que no tienen recursos que no cuentan con apoyo jurídico, que más están armados de buenas intenciones y que ven los atropellos, las arbitrariedades que sufren los habitantes de sus estados y que no encuentran eco, no encuentran respuesta a sus demandas de justicia por parte de las autoridades judiciales.

Preocupados por todo esto, es que nosotros queremos proponer a la consideración de ustedes, la siguiente propuesta que modificaría el párrafo b; del propio artículo 102, del proyecto

de artículo 102. Diría así: 'El congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servicio público con excepción de los del Poder Judicial de la Federación que violen estos derechos, formularán recomendaciones públicas autónomas y no obligatorias para las autoridades respectivas'.⁹²

El Diputado Félix Bautista del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, expone:

"La cualidad de la iniciativa para adicionar el artículo 102 y elevar a rango constitucional la C.N.D.H., consiste precisamente en admitir explícitamente la posibilidad de violación a los derechos humanos por parte de instituciones estatales y reconocer implícitamente el difícil respeto de los derechos humanos en todos los ámbitos del ejercicio estatal.

Cuando en la iniciativa se señala al congreso como responsable de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se reconoce correctamente al poder en el que la representación popular se ejerce de manera inmediata, por lo que si la comisión debe responder a la vigilancia de los derechos humanos, tiene que ser un órgano estatal que no tiene acción ejecutiva exclusivamente, sino fundamentalmente legislativa.

Consideramos un acierto desvincular del Ejecutivo la comisión nacional, para no ser parte del mismo cuya función se vigila particularmente.

⁹² Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, versión mecanográfica, Año I, No. 20. Diciembre 13 de 1991, pp. 2631 y siguientes.

El contenido de la comisión será viable si y sólo se garantiza su plena independencia y autonomía del poder público. No tendría ningún sentido formular un organismo autónomo de vigilancia si éste se subordinara a las decisiones del gobierno o de sectores de la burocracia estatal.

Una cuestión ausente en la iniciativa es la integración o conformación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, parecería que se deja a la ley reglamentaria su especificación, sin embargo, sería más conveniente incorporarla en el texto constitucional, para garantizar formalmente la autonomía e independencia desde la integración, las características de su organización y de la elección de sus miembros.

Es en este sentido que tiene importancia el carácter nacional y estatal de la propuesta, al señalar la importancia de comisiones estatales. Sin embargo, justamente por esto cabría preguntarse si no sería conveniente extenderla al ámbito municipal, para ser congruente con el principio federal de los tres niveles de gobierno. En consecuencia, del análisis anterior, proponemos respetar el espíritu de la iniciativa, pero extendiéndolo, es decir, eliminar sus restricciones y ampliar su competencia, así como extenderlo al ámbito municipal".⁹³

El Diputado Humberto Zazueta del Partido de la Revolución Democrática, expone:

"El dictamen de las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, relativos al decreto que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer la correlación de organismos protectores de derechos humanos, no satisface los requerimientos de la sociedad mexicana y restringe la defensa de tales derechos, exclusivamente al ámbito de las garantías individuales.

⁹³ Ibidem.

La denuncia de organismos internacionales no gubernamentales y de derechos humanos, también no gubernamentales nacionales, documentan contundentemente esta situación y representan un detonante básico que ha llevado al gobierno de Carlos Salinas de Gortari a tomar la iniciativa en este campo.

En los primeros días de su gobierno, Carlos Salinas de Gortari crea la Dirección de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación; en junio de 1990, ante todos los gobernadores, secretarios de Estado y muchas personalidades, crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

De esta manera, el nacimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se encuentra enmarcado fundamentalmente dentro de la necesidad gubernamental de ganar crédito y legitimación internacional que venía perdiendo. La hipersensibilidad del ejecutivo ante la opinión extranjera y su tácita disposición frente a cualquier reclamo que venga del exterior, encuentra en la Comisión Nacional de Derechos Humanos una de sus más claras expresiones.

La iniciativa presidencial, para elevar a rango constitucional el establecimiento de organismos gubernamentales de protección a los derechos humanos, es un hecho positivo, si lo vemos desde la ilegalidad del procedimiento con que nació la actual C.N.D.H. y que le fue constantemente señalada; si consideramos también, al mismo tiempo, esta iniciativa como un nuevo reconocimiento oficial, explícito, de la situación de violación a derechos humanos que persisten en el país y que durante años se han empeñado en negar.

Sin embargo, nos preocupa que esta iniciativa restrinja la protección a los derechos humanos sólo al ámbito de las garantías y descarte, con argumentos falsos, que puede existir cualquier recomendación por violaciones a derechos humanos en el ámbito de lo laboral, lo político y lo jurisdiccional.

El establecimiento constitucional de una comisión nacional de derechos humanos, debería formar parte de la corriente mundial, de ampliar los instrumentos de defensa de derechos humanos que son mucho más de los que la iniciativa presenta asentar.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, al emitir sólo recomendaciones, no obliga ni tiene fuerza positiva, por lo que no vincula y no obliga a ninguna de las autoridades a que cumpla esta función. Por lo tanto, nosotros sostenemos que no duplica ni duplicaría, ni en lo laboral ni en lo político, sus funciones, cuando emita recomendaciones en lo laboral y en lo político.

Por otra parte, hemos planteado en la reunión de comisiones y en la comparecencia del señor Carpizo, que es fundamental garantizar la independencia del organismo del Poder Ejecutivo, especialmente cuando éste es el principal agente violador de los derechos humanos, a través de la Procuraduría, que es a la vez el abogado general de la nación y consejero del Ejecutivo.

Por esta razón, la comisión que se propone debe surgir del Poder Legislativo, pero gozando de plena autonomía en sus funciones, decisiones y presupuesto, igualmente limitar su ámbito a quejas u omisiones de naturaleza administrativa y estableciendo la excepción; en el caso del Poder Judicial de la Federación se está retrocediendo a sus actuales funciones, en donde se recomendó a diversos tribunales agilizar resoluciones y revisar actuaciones de jueces que contravienen los derechos de los ciudadanos.

Es nuestro interés que también en el nivel municipal se instituyan estos organismos, al ser el ayuntamiento la autoridad más cercana de los ciudadanos en el país. Además sería necesario precisar que la Comisión Nacional, de oficio o a petición fundada, podrá conocer sobre hechos que se suscitan en la República y que entre sus características especiales así lo ameriten.

De igual forma, consideramos pertinente que se revisen disposiciones constitucionales, a fin de poder establecer el juicio político en caso necesario, en contra de los integrantes de la propia comisión⁹⁴.

El Diputado Luis Felipe Bravo del Partido Acción Nacional, expone:

"El dictamen que se nos presenta para adicionar el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de elevar a rango constitucional el establecimiento de los organismos de protección a los derechos humanos, tanto a nivel federal como a nivel de las entidades federativas, ha sido analizado y estudiado con todo detenimiento por la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional.

Hemos platicado con los funcionarios y con los miembros de otras fracciones parlamentarias y con seriedad, con lealtad, hemos encontrado que la iniciativa tiene aspectos positivos y aunque es digna de mejoría, hemos encontrado que la iniciativa es de votarse a favor en lo general y nos reservamos algunos renglones y párrafos para proponer a esta soberanía un mejoramiento sustancial del texto del apartado B del artículo 102 de la carta Magna.

Estamos de acuerdo en que es necesario crear el marco constitucional y legal que regule de una manera clara y adecuada la organización, funcionamiento, estructura y competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como sus relaciones con los diversos órganos de la administración pública y con los otros dos órganos primarios constitucionales.

Coincidimos en que se trata de un objetivo básico y primordial construir un nuevo y auténtico medio de control para el correcto funcionamiento de la administración pública, así

⁹⁴ Ibidem.

como de vigilancia de las actividades de los servidores públicos, en el entendido de que este nuevo órgano será la versión mexicana de la institución del 'Ombudsman', que por su propia naturaleza necesariamente debe estar al servicio de los gobernados, que debe entenderse que esta institución es una instancia de la sociedad civil, una nueva pieza al servicio del pueblo y no un nuevo instrumento a favor de la pirámide burocrática.

Dos de las características más relevantes del 'Ombudsman' son las siguientes:

En primer lugar debe tratarse de un órgano creado especialmente para proteger las garantías individuales de los gobernados, ejerciendo un control y vigilancia sobre los organismos y sobre los servidores públicos, el cual actúa mediante la recepción de quejas contra injusticias, contra errores, arbitrariedades, abusos, violaciones, actos de prepotencia, violencia, corrupción y demás irregularidades en que pudieran incurrir tanto la administración como los servidores públicos.

En segundo lugar el 'Ombudsman' y sus semejantes en más de 40 países en los que actualmente existe, con muchas variantes, tiene una condición definitiva: no forma parte, en sentido estricto, de ningún órgano del Estado, sino que es una institución que goza de plena y absoluta autonomía; hasta el nombramiento de su titular, la presentación de sus informes y la posibilidad de su destitución en caso de mal comportamiento, debe corresponder al Poder Legislativo.

Acción Nacional quiere dejar plena constancia, desde este momento, que en nuestro país los derechos políticos de los mexicanos no están protegidos ni garantizados. He sabido que no existe el amparo en materia política y el 'Ombudsman' que ahora estamos creando con la iniciativa del 102 constitucional y que no puede conocer de temas electorales y lo admitimos, porque debemos proteger y coincidimos con la versión del doctor Carpizo, que el 'Ombudsman'

debe quedar fuera de la disputa política partidista para que cumpla plenamente su función, porque necesita el respaldo de toda la sociedad y la disputa partidista lo pone en riesgo de perder este respaldo de la sociedad".⁹⁵

El Diputado Salvador Valencia Carmona del Partido Revolucionario Institucional, expone:

Deseo en primer lugar expresar una gran satisfacción, una profunda satisfacción por la forma en que todos los partidos, absolutamente todos los partidos, han tomado la iniciativa del artículo 102 constitucional.

Quiero decirles que en lo personal me tocó a mi asistir al nacimiento de la Comisión, que cuando la Comisión nació, se veía con particular escepticismo, e incluso desconfianza. Muchas personas, muchos ciudadanos, funcionarios, incluso empleados, los medios de difusión, como que veían en ésta una institución más. ¡Que bueno que todos no hayamos tenido razón respecto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos! Nació de manera humilde, no de manera ilegal; nació de manera modesta, pero no de manera vergonzante, sino como una clara muestra de la voluntad que tiene el pueblo de México por ser cada día mejor.

Creo y así lo juzgamos quienes participamos en aquel proyecto, que la Comisión cuando nació como organismo desconcentrado, si ustedes observan el decreto del Ejecutivo que la crea, le daba facultades muy modestas, apenas para recomendar, para dar alguna indicación después de una averiguación o de una inspección breve.

Quiero decirles que por la labor de este jurista notable y del consejo, donde pudimos percatarnos de la manera en que trabajaba el humanismo inteligente de Guillermo Bonfil, hoy

⁹⁵ *Ibidem*.

desaparecido, la intervención siempre penetrante de un gran talento jurídico, don Cesar Sepúlveda, o también los criterios independientes y valerosos de Carlos Payán, de Héctor Aguilar Camín, que forman parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Pero esto, a los partidos que están aquí a los que formamos parte del Congreso y en especial de la Cámara de Diputados, nos obliga a alentar, a proteger y a coadyuvar con la Comisión. No le pidamos más de lo que puede ofrecer; no pidamos más de aquello en que puede intervenir con eficacia. Por eso creo yo que estas reglas elementales de buen juego institucional, que estas reglas muy precisas y muy claras, que no salieron de las nubes, que no se inventaron, salieron de otra realidad jurídica nuestra, creo que debemos preservarlas y robustecerlas. No hacer intervenir a la Comisión en asuntos jurisdiccionales, porque ahí están los tribunales correspondientes; en asuntos laborales tampoco, salvo que se violen garantías, porque ahí está la Secretaría del Trabajo y los tribunales laborales, tanto federales como de orden local y mucho menos en el asunto electoral. En materia de elecciones en materia de partidos, las pasiones se desbordan, las opiniones individuales chocan, porque está en juego el poder político y hay que acordarse de la frase aquella muy famosa, pero a veces se nos olvida: que el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente. Creamos una Comisión con otro sentido, con un sentido institucional; que veamos el horizonte de México de otra manera; que tengamos otra institución que dé fe, aliento y optimismo a los mexicanos".⁹⁶

El Diputado Carlos González Durán del Partido del Revolución Democrática, expone:

"Ciertamente es digna de apoyo la iniciativa en cuanto lleva a la norma fundamental del país la institución: Comisión Nacional de Derechos Humanos. Esto es digno de apoyo. Pero me

⁹⁶ Ibidem.

atrevería a hacer una reflexión con el propósito de que tuviéramos más conciencia de la problemática que de ser atendida en torno a esta institución.

Se trata de que la Comisión de Derechos Humanos es un organismo de la sociedad civil; no es un organismo gubernamental. Pero este organismo de la sociedad civil, funge en el ámbito de la opinión pública; su representatividad es el prestigio de que a nombre de la sociedad en juicio y crítica los casos de arbitrariedades, ya sean ilegalidades o injusticias, los casos de retardo en el desarrollo o desempeño de las funciones públicas, los casos de errores, los casos de corrupción. O sea, los casos de abuso de las autoridades.

Pero en este concepto de abuso de las autoridades, todas las autoridades deben quedar incluidas en la vigilancia y en la opinión de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Me refiero a que los funcionarios supremos también deben ser objeto de estas vigilancias.

Pero entendemos que este organismo debe ser designado, como aquí se ha opinado por algunos compañeros que me antecedieron en el uso de la palabra, o sea, que los funcionarios de este organismo deben ser designados por el parlamento mexicano, deben ser designados por la Cámara de Diputados y deben tener estas comisiones la obligación de rendir un informe anual, a las comisiones estatales y a las comisiones municipales, deben rendir ante los órganos de representación popular sus informes. No tanto porque se vayan a modificar las decisiones arbitrarias, sino principalmente para que se tenga un concepto y un juicio de si el aparato de Estado se encuentra funcionando correctamente y esos órganos de representación popular puedan tomar las reformas legislativas o las medidas de control de esos funcionarios para que se corrijan.⁹⁷

⁹⁷ Ibidem.

El diputado Víctor Martín Orduña Muñoz del Partido Acción Nacional, expone:

Indudablemente que damos la bienvenida al nacimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con un status constitucional.

Creemos que esta iniciativa tiene aspectos que pueden ser modificados y pueden ser modificados para ayudar a darle una mayor claridad en su redacción, para darle un mayor alcance, pero sobre todo, para que no traiga con vicios muy graves desde su nacimiento.

Al respecto presentaré una propuesta por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, relativa al primer párrafo del apartado B del artículo 102. En esta propuesta se hacen tres precisiones: la primera, que este órgano sea de carácter autónomo, segundo quitar la excepción que se tiene al Poder Judicial Federal y, tercero, que este órgano sea competente para conocer de denuncias y quejas.

Con respecto al primer punto, queremos mencionar, compañeros diputados, que el estudio de los derechos y los órganos relativos a su protección, no son un tema que sea del conocimiento de todos los que deben de conocerlo y aun aquellos que lo conocen tienen alguna duda, tienen celos de que pudiera convertirse, posiblemente dicen, en un cuarto poder o pudieran llamarlo, algunos llegan a atreverse a hacerlo, el 'supremo poder conservador'.

Señoras y señores, el organismo de defensa a los derechos humanos no es, de ninguna manera, venir a vulnerar la soberanía de los poderes, ni a venir a meter un cuarto poder más a la estructura de la división de poderes; es un órgano que pretendemos sea autónomo y que no tenga vinculación alguna al Poder Ejecutivo o con el Poder Legislativo o con el Poder Judicial; que sea independiente de estos tres órganos.

Por ello, nos parece una mala redacción cuando se dice que las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deben ser autónomas. Lo autónomo no debe estar en la recomendación; lo autónomo debe estar en el órgano mismo, porque hacer a este autónomo, por consecuencia, a la resolución que se dictara, sería autónoma.

En segundo lugar, quiero tratar a ustedes el tema relativo a la excepción que se establece para que la Comisión Nacional de Derechos Humanos conozca incluso de los actos administrativos del Poder Judicial Federal.

Tenemos la convicción que esta excepción, más que ayudar a la buena marcha de la justicia, contribuye a crear una insula de poder, viene a crear un coto de caza que será pernicioso para la administración de justicia.

Este, ustedes lo saben y lo sabemos nosotros, no es más que un capricho, no son más que viejas reminiscencias de viejas estructuras de poder que no permiten el nacimiento cabal de una figura constitucional de derecho moderno, mismo que en la experiencia internacional y en la experiencia nacional misma, ha venido probando su funcionalidad.

Cuando se pretende que esta excepción quede contenida en la norma constitucional, porque se aduce que el Poder Judicial debe estar libre de toda sospecha o de duda, es porque se desconoce, señores, la dualidad de funciones del Poder Judicial Federal. La facultad que la constitución otorga al Poder Judicial Federal en cuanto a su ejercicio, es una función que se desarrolla analógicamente a la que se despliega en los procesos del orden común, pues tiene la finalidad de la resolución de un problema que puede ser de naturaleza civil, mercantil o administrativo y de carácter penal, conociendo de ella en primera instancia los juzgados de distrito y conociendo en segunda instancia los tribunales unitarios de circuito.

Si nosotros aprobamos, o más bien ustedes aprueban, establecer esta excepción al Poder Judicial Federal, no habrá un reo del orden federal que pueda acudir ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para solicitar que su juicio sea tramitado dentro de los términos constitucionales que establece la Constitución, que es cuando máximo un año. Le estarán negando ustedes la posibilidad de que pueda recurrir esa injusticia; le estarán negando la posibilidad de que pueda poner algún remedio a esa falta por parte de los tribunales.

Por otro lado, señores, debo decirles que no es correcto cuando se habla de los problemas de justicia y cuando se habla en especial del Poder Judicial de la Federación, refugiarse tras la cómoda frase de que: la magistratura está por encima de toda crítica y de toda sospecha. Como si los jueces y los magistrados fueran seres sobrehumanos a quienes no alcanzan las miserias terrenales y por lo tanto son intangibles.

No podemos ni debemos olvidar también que el Poder Judicial Federal, jueces, magistrados y ministros, también proceden de este pueblo mexicano que tiene sus virtudes y defectos. No dejemos fuera del ámbito de la competencia de derechos humanos al Poder Judicial Federal, porque estaríamos dando un retroceso enorme.

En estos momentos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, puede emitir recomendaciones incluso al Poder Judicial Federal ¿O qué debemos de pensar que por esas recomendaciones el Poder Judicial Federal se siente ofendido? ¿O qué han sido muchas las recomendaciones al Poder Judicial Federal y por eso no quiere que haya un organismo que supervise los actos violatorios a derechos humanos en los que ha incurrido?.

Si aquí dijeran que es, tal vez, un voto de confianza al Poder Judicial Federal y no quieran quitar esa excepción, yo espero que el Poder Judicial Federal responda al voto que van a dar ustedes, porque les aseguro que de lo contrario, en muy poco tiempo, el clamor popular va a

hacer que esta soberanía tenga que rectificar esta reforma constitucional y tenga que incluir, dentro de su competencia, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Por lo antes expuesto, expresado y tal vez no convencido a algunos, me permito someter a la consideración de esta asamblea, el siguiente texto al párrafo primero del apartado B, del artículo 102 de la Constitución, para quedar como sigue:

‘El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos autónomos 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 que violen estos derechos, formularán recomendaciones públicas no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas’.

Señoras y señores diputados, la responsabilidad de todos nosotros; el que ustedes no acepten se quite la excepción al Poder Judicial, estará contribuyendo a crear un coto de caza, a crear una ínsula de poder que por ningún motivo puede ni debe crearse en México. El Poder Ejecutivo está sujeto en sus actos administrativos a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y ustedes y yo y todos los de este poder, estamos también sujetos a la revisión de nuestros actos administrativos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”.⁹⁸

El Diputado Juan Ramiro Robledo del Partido Revolucionario Institucional, expone:

⁹⁸ Ibidem.

"Se han escuchado en ésta tribuna la voz de todos los partidos y de todas las corrientes políticas del país en torno a este tema y hay, en lo fundamental, una grata coincidencia de ideas y de conceptos.

Hay preocupaciones aquí también por la competencia que estos órganos constitucionales, con vida constitucional para recibir quejas de los ciudadanos en contra de los servidores públicos pueda quedar limitada o restringida a la materia que está propuesta. Hay argumentos sobre esta preocupación. Hay motivo para reflexionar en estos puntos.

Los organismos autónomos, como tales, con las características que la ley y que la doctrina establecen para considerarlos así, tienen inclusión en un apartado de toda la ramificación que depende del Poder Ejecutivo, son parte de la administración pública federal, de alguna manera lo son, en la centralizada o en la que se delega.

No es en este caso el propósito de crear una entidad de la administración pública más, el mismo argumento que han venido a dar aquí los representantes de los diversos partidos, de que éste organismo que pertenece, que nace y que se destina al servicio de la sociedad civil mexicana, creo que es el argumento central para poder entender que este organismo no puede pertenecer de ninguna manera a las entidades de la administración pública ni a nada que se le parezca a uno de los poderes constitucionales. Puede tener su origen en ellos porque nace legalmente, puede estar obligado a rendirles a alguno de ellos, porque de alguna manera, no de alguna manera, sobremana, tiene vida constitucional y legal y si tiene funciones legales, tiene obligación de rendir algún resultado. Esto lo reglamentara la ley secundaria.

Pero si en este momento nos ocupáramos de discutir, yo estoy seguro que al final de cuentas aceptarían que el organismo como tal no puede definirse autónomo, aunque de suyo, socialmente, moralmente, políticamente, jurídicamente, tendrá la independencia suficiente como

para hacer capaz de pronunciar las resoluciones, esas sí, autónomas, independientes y estas resoluciones, su sentido y su alcance, le dan, lleva la naturaleza del mismo organismo. Si la resolución es autónoma, es porque el organismo tiene esta independencia, pero si inscribimos el término, acabaríamos, pues por confundir a este organismo inscribiéndolo en un área de la administración que me parece que no le corresponde de ninguna manera.

Yo creo que la resolución, las recomendaciones pueden tener este carácter y que no hay necesidad ni jurídica, ni constitucional, ni política en este momento, para enviar o para reenviar el concepto hacia la naturaleza del organismo. Lo importante es cómo va a funcionar el alcance que tiene y la competencia que se le va a otorgar.

Aquí el punto que se ha venido a plantear es que los actos administrativos de los servidores del Poder Judicial de la Federación, queden incluidos en el área de competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Quiero poner un ejemplo: la ley reglamentaria que se derivara del 102, supongámoslo, pudiera ser impugnada por la vía de amparo, llegara a la Suprema Corte y declarada inconstitucional; supongámoslo, que hubiera alguna equivocación grave que seguramente no la habrá dada la calidad profesional y política de esta Cámara de Diputados, esa, para nosotros, constitucionalmente es una razón importante por la que en este momento debe declararse atinada, ajustada a nuestro esquema constitucional, la propuesta de que aún de los actos administrativos, quede excluida la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos respecto del Poder Judicial de la Federación.

Por otra parte, hay una propuesta más aquí que en igualdad de razones a las que me referí hace rato, sus motivos también nos han hecho reflexionar a los diputados de nuestra fracción y nos llevan a venir a decirles que reflexionando, como decía, considerando también

que las funciones de esta comisión, si bien deben estar reglamentadas en la ley secundaria, junto con sus demás aspectos torales y organización de estructura de limitación ya específica de la competencia aun cuando se den los perfiles ya en esta nueva disposición constitucional, el alcance de sus funciones sí debe llegar a inscribirse en el texto constitucional. Pero al alcance de su función, es decir, la recepción de la queja y el pronunciamiento de una recomendación simplemente no puede quedar en ese sólo punto. Aquí se ha explicado y se ha fundamentado mucho cuál es el soporte que tiene de efectividad la recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; se ha dicho que no es autoridad porque no obliga, porque no vincula, propone la diputación del Partido Acción Nacional. De facto sí tiene un efecto en el ámbito del derecho realmente, porque sostiene en la esencia de la moralidad pública, en el origen, pues, de la sociedad, de la voluntad colectiva, sale para asentarse en el poder que tiene esa opinión pública, resume, pues, toda la fuerza de coacción de hecho que le da esa opinión pública que lo respalde y de alguna manera, de hecho, provoca una actuación de los servidores públicos.

Ciertamente que no hay una vinculación jurídica, pero su efecto sí se da; incide en el mundo del derecho. Sin embargo, es atendiendo una recomendación más: que sea posible que se inscriba en el texto constitucional, que aparte de pronunciar esas resoluciones con el carácter de recomendación vinculatorio, no obligatorio, pueda la Comisión de Derechos Humanos tener la facultad de presentar denuncias o quejas ante las autoridades que corresponda, por motivo de los hechos que hayan sido causa de su queja y de su competencia.⁹⁹

El Diputado Fauzi Hamdan Amad dentro de la intervención del Diputado Juan Ramiro Robledo, hace su interpelación para hechos diciendo:

⁹⁹ Ibidem.

"Si no elevamos a rango constitucional esa autonomía del órgano, perderá su fuerza. Ahora tiene su fuerza la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no por la investidura y la calidad del jurista que la preside, sino por la voluntad política que le ha imprimido el Ejecutivo, de apoyar a esta comisión, sea cual fuere el motivo u origen en que se le ha promovido, estimulado y apoyado, definitivamente.

Si no tiene a nivel constitucional esa autonomía, no se podrá lograr, ciertamente, su verdadera función de protector, de salvaguardar de los derechos, independientemente de los medios de impugnación legal que los diversos instrumentos legales otorgan, el Ombudsman, definitivamente y creo que hay una confusión plena en la pregunta del señor diputado, ¡no opera cuando no haya recursos o medios de impugnación legal, sino para el indebido funcionamiento, abusos, excesos y arbitrariedades de los servidores públicos en ese eslabón de la cadena que falta en el sistema de derecho mexicano, es ese eslabón en que la gente no va a ir a interponer recursos o medio de defensa pública."¹⁰⁰

El Diputado Juan de Dios Castro del Partido Acción Nacional, expone:

"El orador que me precedió en el uso de la palabra, a una interpelación de mi compañero Víctor Orduña, contestó de que una de las razones por las cuales no consideraba prudente que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tuviera competencia en asuntos de carácter administrativo del Poder Judicial Federal, ya no en resoluciones ni en actos de plena jurisdicción, no, no, en asuntos meramente administrativos del Poder Judicial Federal, era y así nos ilustró el señor diputado porque el Poder Judicial Federal tiene una doble competencia. Así fue. Por un lado tiene competencia para conocer del juicio de amparo, los jueces de distrito conocen de juicios ordinarios y también conocen del juicio de amparo y los tribunales colegiados de circuito

¹⁰⁰ Ibidem.

conocen del juicio de amparo y los unitarios conocen en materia de apelación, una doble. Y entonces mi compañero diputado Víctor Orduña, ante esa respuesta del señor diputado, que por ese motivo consideraba que no era prudente que tuviera esa competencia la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dijo: ¿aceptaría usted que en la jurisdicción ordinaria, en los juicios, tuviera esa competencia?, y el señor diputado que me precedió en el uso de la palabra dijo: no, no estaría de acuerdo porque se rompe la unidad del Poder Judicial Federal. Así lo dijo, señor diputado.

Nada más que la iniciativa establece una enorme excepción, dice la iniciativa y el dictamen que la aprueba en este párrafo correspondiente, que tendrá competencia la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de las del Poder Judicial de la Federación.

Luego entonces, si se plantea la posibilidad de que tenga competencia en las resoluciones de naturaleza administrativa del Poder Judicial de un Estado. Así es.

Bueno, señores, nada más que la Ley de Amparo también le da competencia a los tribunales del orden común para conocer de juicios de amparo.

Si usted lee, señor diputado, la Ley de Amparo, usted debe saber que tratándose de violaciones a los artículos 16, 19 y 20 de la Constitución, órdenes de aprehensión, por ejemplo; a autos de formal prisión, por ejemplo; resoluciones que tengan que ver con la libertad provisional bajo caución dentro del proceso, puede conocer de ellas el superior de la autoridad responsable.

Y si la autoridad responsable es un juez de primera instancia de un estado, podría conocer también el tribunal superior de justicia de ese estado del juicio de amparo.

No me estoy refiriendo a los casos excepcionales, en que los jueces de primera instancia, pueden recibir la demanda de amparo y decretar la suspensión provisional, porque ellos no conocen de todo el juicio, no, me refiero a esta competencia determinada.

¿Y qué ahí, señor diputado, no se rompe con su argumentación, la unidad del poder judicial estatal?

Y más todavía ¿por qué privilegiar al Poder Judicial Federal? Si fuera congruente diría: a todo el poder judicial, no solamente al federal también al de los estados".¹⁰¹

El Diputado Francisco Agustín Arroyo Vieyra, expone:

"Estoy cierto y seguro, como decía Deillard de Shardin, que de acuerdo con la ley de la evolución, la humanidad se enriquece de la unión de las diferencias que, a su vez, se confrontan, ya que la verdad no puede ser captada por visiones unilaterales, sino mediante contraste y armonía.

La aparición, comprensión y difusión de la figura del Ombudsman escandinavo, constituyó un momento ejemplar para la adopción en México de una institución similar, pero adaptada a la realidad del espectro jurídico nacional.

¹⁰¹ *Ibíd.*

La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha ganado terreno en el ánimo y simpatía de la sociedad. Su estructura y funcionamiento están fuera de duda. Gracias, no debemos negarlo, a su impecable proceder, que se fundamenta primordialmente en el aspecto que consideramos sine qua non: su autoridad moral.

Su vinculación pública no obliga ni vincula, pero en la práctica demuestra eficacia inusual y es que, el sistema coactivo de la moral, si bien no tiene la precisión del derecho, persigue lo mismo, sólo que resulta del convencimiento de la bondad de acatar la norma; lo que es más notable.

La autonomía, de la que ya se ha hablado desde esta tribuna y que aparece en tratándose de sus recomendaciones, esto es, entiendo yo, en la búsqueda de la verdad legal que se desprende de expedientes, se tendrá que aplicar también pero en otro sentido en la ley reglamentaria.

La autoridad moral es pues, capital insustituible de la Comisión. Su salvaguarda es necesaria. A nadie interesa un órgano cuyas recomendaciones no conmuevan. La experiencia al respecto es clara. Negarla sería condenarlos a pasar por una historia ya recorrida".¹⁰²

El Diputado Jorge Modesto Moscoso Pedrero del Partido de la Revolución Democrática, expone:

"En México, desde el surgimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, analizando superficialmente su actividad, pudimos constatar que no fue del agrado de muchos gobernadores, a los cuales se les giraron recomendaciones, a Procuradores de Justicia de las

¹⁰² *Ibidem*.

entidades federativas y que incluso fueron públicas las contradicciones entre la Comisión Nacional y la Procuraduría General de la República.

Es evidente también, conforme a los informes de la propia Comisión, que la mayoría de sus recomendaciones han sido dirigidas a la Procuraduría General de la República, principalmente señalando denuncias de tortura o detenciones ilegales de ciudadanos.

Con relación a la propuesta del dictamen que estamos discutiendo, nosotros tenemos una propuesta alternativa a la que se nos está planteando por las Comisiones de Derechos Humanos y de Gobernación y Puntos Constitucionales. Nuestra propuesta dice lo siguiente: inciso B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, incluyendo a los municipios, agregamos los municipios, establecerán organismos autónomos de protección de los derechos humanos, que conocerán las quejas en contra de actos y omisiones provenientes de cualquier autoridad. Formularán recomendaciones públicas no obligatorias para las autoridades respectivas.

Planteamos también que debe desaparecer el segundo párrafo de la fracción B, en cuanto a que se establece la limitación de su competencia en asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales, con lo cual hemos indicado no estamos totalmente de acuerdo.

Y en seguida planteamos que como propuesta, la elección de los funcionarios de protección de los derechos humanos, corresponderá a la Cámara de Diputados, mediante la aprobación de las dos terceras parte de sus integrantes. Nuestra propuesta es que sea la Cámara, esta Cámara y las cámaras de los estados, los que determinen la elección de los funcionarios de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Finalmente planteamos que el organismo que establezca el Congreso de la Unión, conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados. Pero agregamos una parte que dice: y cuando a petición de parte o por las características de la queja así se amerite".¹⁰³

El Diputado Pablo Emilio Madero Belden del Partido Acción Nacional, expone:

"Vengo a esta tribuna, en representación del Partido Acción Nacional para hacer una propuesta, una propuesta de modificación del párrafo segundo; del apartado B, del proyecto que estamos discutiendo.

Todo sabemos que la raíz de todos los problemas que aquejan al pueblo de México está el problema político. Todos los problemas, así sean de carestía, de inflación, de desempleo, de inseguridad, de no respeto a los derechos fundamentales del hombre, derecho a la vida, derecho a la verdad, derecho a la justicia, derecho a la libertad. Todo esto, todos estos derechos son, digamos, deben ser respetados, deben ser tutelados y dependen en gran medida del respeto de los derechos políticos.

De aquí la importancia que tenemos que darle a la defensa de los derechos políticos y el párrafo segundo del apartado B, precisamente excluye el trato de los asuntos electorales del ámbito de la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Nosotros hacemos una propuesta de modificación muy simple: 'Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos laborales y jurisdiccionales ni en lo concerniente al

¹⁰³ *Ibidem*.

desarrollo y calificación de los procesos estrictamente electorales, pero sí lo serán en el ámbito general de los derechos políticos de los ciudadanos. Sin embargo, serán competentes en todo lo relativo al funcionamiento interno de tales autoridades".¹⁰⁴

Posteriormente se pusieron a votación las propuestas de modificación o adición de los Partidos; Popular Socialista, Acción Nacional, del Frente Cardenista de Liberación Nacional, de la Revolución Democrática y del Revolucionario Institucional; las cuáles fueron desechadas.

Sólo se aprobó la del Diputado Amador Rodríguez Lozano, en lo general y en lo particular por 299 en pro y 55 en pro con reservas, para quedar como sigue:

"Artículo 102. Apartado B. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen esos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas 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 en 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".¹⁰⁵

¹⁰⁴ *Ibidem.*

¹⁰⁵ *Ibidem.*

Se envía al Senado para sus efectos constitucionales.

El día 16 de diciembre de 1991, el Senado de la República, como Cámara Revisora, recibe de la Cámara de Diputados la minuta del Proyecto de Decreto aprobado que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se turna a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Derechos Humanos; y de Estudios Legislativos, Primera Sección.¹⁰⁶

El día 19 de diciembre de ese mismo año el dictamen de las comisiones antes citadas pasa a consideración del Pleno de la Cámara de Senadores. Se pone a votación económica la dispensa de lectura del dictamen realizado por las Comisiones de Puntos Constitucionales; de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, Primera Sección, se dispensa la lectura y por instrucciones del Presidente de la Cámara se pasa a la discusión en lo general y en lo particular.¹⁰⁷

Es importante señalar que en el Senado de la República en aquel entonces sólo había tres senadores de oposición dos del Partido de la Revolución Democrática y uno del Partido Acción Nacional y los demás son del Partido Revolucionario Institucional. También transcribiré lo más importante de sus intervenciones, es decir, la postura de sus partidos en torno a esta iniciativa.

El Senador Roberto Robles Garnica del Partido de la Revolución Democrática, expone:

“Es fundamentalmente producto, en primer lugar, de la no aceptación por parte de la sociedad mexicana, de los excesos criminales de policías que al amparo de la impunidad

¹⁰⁶ Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, versión mecanográfica, Año 1, No. 25, Diciembre 16 de 1991, p. 130.

¹⁰⁷ Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, versión mecanográfica, Año 1, No. 29, Diciembre 19 de 1991, p. 22 y siguientes.

convirtieron diversas zonas de la República en tierra de crimen, tortura y violencia en todas sus formas.

La presión interna y externa produjo resultados, y en efecto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha puesto de manifiesto que diversas autoridades estatales y federales son responsables de serios agravios contra los ciudadanos.

La adición ahora propuesta por el dictamen al artículo 102 para que se constituyan organismos que sean competentes en la defensa y en la protección de los derechos humanos, es consecuencia de una propuesta importante.

Esa Comisión Nacional que ha de formarse a nivel federal y a nivel estatal, cuando las legislaturas correspondientes así lo aprueben, son los primeros pasos que están lejos de satisfacer la exigencia de que los derechos humanos sean en efecto protegidos.

En el cumplimiento de comisiones que el Senado nos ha encomendado, nos permite recoger en otros países, a veces amargas frases sobre nuestro país, sobre México, del que piensan que una de sus características es la violación de los derechos humanos.

Cuando los voceros de estas apreciaciones en otros países no provienen de fuentes diplomáticas, suelen ser bastante fuertes. Pero otras no tan sólo se trata de que en el extranjero nuestra imagen mejore; se trata fundamentalmente de que los derechos humanos en México sean auténticamente protegidos, y aquí es donde hay una grave omisión en el dictamen, porque los organismos a crearse, que están propuestos, omiten los asuntos electorales y laborales.

Desde el Colegio Electoral de 1988 a la fecha, en una y en otra ocasión hemos denunciado crímenes que han resultado precisamente de conflictos post-electorales. Cuando

hay una elección fraudulenta y se suscitan diferencias dramáticas en diversos lugares del país, muchas veces terminan con el asesinato de opositores, y esos asesinatos sí han quedado impunes.

Aquí está clara la vinculación de la protección de los derechos humanos en asuntos electorales, con la necesidad de que también los organismos encargados de proteger esos derechos, comprendan los asuntos relacionados con conflictos electorales.

No es un invento artificial nuestro, es la realidad. Mi partido lleva más de 100 muertos, más de 100 asesinados, todos en asuntos electorales y siempre en momentos posteriores a la elección, y la totalidad de ellos están impunes.

Se dice que si participan estos organismos en asuntos electorales, pronto se van a ver involucrados en muchos conflictos y les va a hacer perder autoridad moral, ese es el argumento. Argumento falso.

Lo que le quita importancia a estos organismos, es que eludan su responsabilidad precisamente en aquella materia en la que más urgente se tiene que intervenir.

Si algo es inhumano, si algo violenta el derecho de un ser humano es precisamente ser motivo de una injusticia laboral, en sus condiciones de trabajo, en su salario, en sus prestaciones, en la vigencia de sus derechos para defenderse; en el derecho de huelga, etcétera".¹⁰⁸

¹⁰⁸ Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, versión mecanográfica, Año I, No. 29, Diciembre 19 de 1991, p. 22 y siguientes.

El Senador Porfirio Muñoz Ledo del Partido de la Revolución Democrática, expone:

"El tema es complejo y la verdad lo digo con toda sinceridad, nos ha sido difícil definir el sentido de nuestro voto.

Por una parte es indudable que elevar a una jerarquía constitucional un órgano de esta naturaleza es un avance institucional. Sin embargo, dentro de esta Iniciativa hay aspectos, también a nivel constitucional que frenan o limitan al organismo que se está definiendo.

Aquí hay un principio jerárquico que empieza a salvar algunos de los obstáculos, pero restricciones, que nos parece finalmente. Hay un debate, ya se suscitó en la Cámara de Diputados. Primero respecto a la definición de derechos. Ciertamente la palabra 'otorga', los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, es coincidente con el verbo que emplea el Constituyente del '17. Dice, las garantías que esta constitución otorga. A diferencia de la Constitución de 1857 que decía: Las garantías que esta Constitución reconoce. Los tratadistas dicen que la una es una definición clásicamente jus naturalista, quiere decir que el derecho de los individuos está antes que el Estado; y la otra es una clásica positivista, que es el Estado el que crea los derechos. Esto a su vez es fruto del debate habido en el Constituyente del '46 que desembocó en el acta de reformas propuestas por don Mariano Otero que dio origen al juicio de amparo.

En dado caso, a la luz del derecho contemporáneo, esta afirmación es insuficiente. Y voy a explicar. Cuando se expide la constitución del '17 no hay declaraciones universales del derecho del hombre; internacional, hay la declaración de la Revolución Francesa que era universal, pero que era un instrumento de derecho internacional, era una Revolución hecha, supuestamente, para todos los hombres, dijeron: 'Se decreta la libertad de todos los hombres del mundo'. Y era universal porque se pretendía conceptualmente como tal.

Pero no había instrumentos de derecho internacional público alguno, ninguno; ninguno que requiriera derechos del hombre. El primero se hizo dos años después, en la Carta Constructiva de la Organización Internacional de Trabajo, que es más antigua, de 1919.

Yo hubiera preferido, con creces, que la expresión que consagra el orden jurídico mexicano, que consagra los que otorgó originalmente la Constitución, y consagra también los que nosotros asumimos como parte de nuestras obligaciones dentro de la comunidad internacional y hacemos ley suprema de toda la República. O bien, los derechos humanos vigentes en la República Mexicana.

Esto se va a seguir prestando a debate. ¿Por qué? Voy a explicarlo muy brevemente también. Porque la Constitución no dice, y aquí hay juristas muy cuidadosos, con quienes lo he comentado, la Constitución no dice: Estos son los derechos humanos y estos no son, es más bien la doctrina la que dice cuales son los derechos humanos.

Entonces, no hay una carta que diga: Estos son los derechos humanos y éstos no son. La Constitución habla de garantías, por lo tanto decir: Derechos que otorga, hay una cierta contradicción, son las garantías las que otorgan. ¿Cuáles de esas garantías que la Constitución considera a los ciudadanos son derechos humanos y cuáles no son?

Y aquí voy a un punto que nos ilumina el por qué ¿Por qué se han querido hacer las exclusiones que se hacen? Voy a explicar: Los instrumentos obligatorios en territorio nacional, instrumentos de Derecho Internacional Público, que si establecen de modo pristino, porque se llaman Declaraciones de Derechos Humanos. ¿Cuáles son derechos humanos y cuáles no? Son las internacionales.

Entonces aquí hubiera sido mucho mejor decir: Aquellos que son vigentes en el orden jurídico mexicano, o aquellos que la Constitución otorga, reconoce, o bien consagra. Creo que una referencia, aunque fuera indirecta a las declaraciones de los derechos humanos, era técnicamente indispensable.

De ahí deriva que se haya eliminado la competencia en asuntos electorales y laborales, en esto no podemos estar de acuerdo, por la simple razón de que son derechos humanos y no podemos hacer excepciones.

Lo jurisdiccional, bueno, aquí hay más criterio. El Gobierno se atrancó un poco en las versiones originales que se hicieron públicas, se iba a ir más lejos, en parte por presiones internas, en parte por presiones económicas, y en parte por manifiesto de conocidos abogados que, a mi manera de verlo, supieron plantear bien la cuestión, aunque sean muy célebres.

Nosotros habíamos propuesto que se integrara –y aquí está el texto aproximado de que en ocasión de consulta propusimos- que estos órganos, aquí dice: 'Tendrán plena autonomía en ejercicio de sus funciones y sus miembros serán designados por mayoría calificada del Congreso', y se podría añadir: 'Las instituciones independientes dedicadas a la protección de los derechos humanos gozarán del derecho de proposición para los miembros de esos órganos'. Darle a las instituciones independientes de protección de derechos humanos la capacidad de proponer.

Creo que nada se hubiera perdido y mucho se hubiera ganado si hubiéramos excluido estas limitaciones de actos jurisdiccionales de la materia laboral y de la materia electoral. Que mucho se hubiera ganado si se hubiera definido el carácter autónomo de la institución, aunque

fuera con esa palabra. No nos dice que es un quinto poder, un cuarto poder, ese es otro problema.”¹⁰⁹

La Senadora Silvia Hernández Enríquez del Partido Revolucionario Institucional, expone:

“Yo creo que difícilmente alguien pudiera tomar la tribuna en el Congreso de la Unión para proclamarse en contra. Casi hasta la fecha en términos pragmáticos, yo diría que engendraría la posibilidad de un costo político terrible. La sociedad está hablando de derechos humanos, la sociedad está hablando de la necesidad no solamente de que existan –ya existen- sino de que se pueden preservar y garantizar de manera concreta.

Así que mi ánimo, más que técnico, será un ánimo político y a mí me parece, y quisiera participarles a ustedes de mi entusiasmo en relación con la iniciativa que estamos estudiando.

Estamos ante el punto interesante. Realmente el tema de los derechos humanos está abriendo en México –como lo ha abierto en el mundo– una nueva materia del derecho.

También estamos creando con esto no solamente una institución, sino dando pie a la creación de una legislación particular en la materia y a la posibilidad de empezar la construcción de una nueva rama del derecho, que sería justamente la rama del derecho dedicada a los derechos humanos.

Quisiera decir algo, en lo general, de la iniciativa: La iniciativa procura garantizar la preservación de los derechos humanos. Aquí hay muchas discusiones, pero en la Comisión nos

¹⁰⁹ Ibidem.

hemos puesto a trabajar viendo cómo se han resuelto algunos de los puntos vinculados a qué cosa es un derecho humano y cuál no.

Sin embargo, los organismos que en el mundo se dedican a la preservación de los derechos humanos y que tienen un nombre por cierto bien difícil de pronunciar: Ombudsman, todos, hacen una exclusión de las materias jurisdiccionales. Y entonces, aunque efectivamente ninguno se hace a un lado de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y pone cada país al servicio del cuidado de los derechos humanos una serie de estructuras y de leyes, de cualquier manera producen ciertos organismos particularmente dedicados a los derechos humanos.

El organismo será un organismo que derive de una Ley, decía yo hace un momento, nos va a tocar a nosotros verla y esa Ley Orgánica dirá que tipo de organismo es. Pero, sus resoluciones, sus recomendaciones, eso ya se aclara, desde ahora, tendrá recomendaciones autónomas, autónomas, y dice más la iniciativa: Que no obligan, no obligan a las autoridades jurisdiccionales, aunque las obligan moralmente, siempre reservando el derecho de que puedan no atenderla.

Es un avance, cosas por hacer, siempre van a faltar, es una buena forma de darle la máxima jerarquía llevándola a la Constitución; es un buen modo darle al Congreso, justamente, el sentido de origen de lo que va a ser el modo de elegir a su dirección y a su jerarquía, y yo creo, que no solamente porque así lo quiere ver quien estima que la parte ciudadana en la política, tiene ya un rango de prioridad, que el concepto del ciudadano, pidiendo y exigiendo y teniendo derecho a acceder de manera sencilla a la búsqueda y a la garantía de sus propios derechos, es justo".¹¹⁰

¹¹⁰ Ibidem.

El Senador José Luis Lamadrid Sauza del Partido Revolucionario Institucional, expone:

"Habría varias precisiones, pero pienso circunscribirme a las que considero más relevantes a la finalidad de mi intervención.

La primera se refiere a una opinión muy generalizada entre los hombres de la Ley y respecto de un concepto: el de autonomía. Hay una proclividad de los hombres de la Ley, de los juristas, sobre todo de esta ciudad de México, por el uso en los textos del concepto autonomía. Muy probablemente proviene de quien al otorgársele la autonomía, a la Universidad Nacional, se encontró, a través del concepto jurídico de autonomía, una respuesta a los problemas de la Universidad. Y de ahí proviene que cuanto organismo se crea, se use, se proponga o se inscriba en el texto legal como cualidad del instituto o institución el concepto jurídico de autonomía. De un concepto con significado muy preciso de autogobierno, de autodeterminación, de autoadministración de una institución. El concepto por la fortuna que ha corrido se convierte como en un concepto mágico al que se quiere atribuir como característica a todos los organismos jurídicos y funcionales. Y así ha resultado que por el uso en la legislación encontremos entidades públicas descentralizadas que habiendo sido definidas como autónomas, no tienen vinculación con la estructura del Estado.

Viene un tercer argumento, que viene a consolidar mi argumentación de la exclusión de los miembros del Poder Judicial en virtud de la finalidad deliberada de lograr armonía entre las normas constitucionales.

Vale este argumento tanto por lo que respecta a la no inclusión de autonomía como respecto a la exclusión de los miembros del Poder Judicial Federal. El Poder Judicial Federal tiene, además de la competencia ordinaria en materia federal, es en definición constitucional, el guardián, el custodio de la constitucionalidad su deber es salvaguardar las partes de la

Constitución, y una de las partes de la Constitución es donde se consignan los derechos humanos.

Deseo por último, insistir en esta precisión que en muchas ocasiones en la legislación constitucional de los últimos tiempos, tenemos tendencia a no darle la atención debida. La Comisión, el organismo tiene que ser en su concepción constitucional y en su concepción legal, debe ser concebida o concebido el organismo, tomando en cuenta el juego, equilibrios, frenos que los propios poderes tienen por mandato constitucional. Por eso debe serse prudente y tener muy claro el alcance de la fuerza normativa que tienen los textos constitucionales.

El principio constitucional de juegos y equilibrios de los poderes, debe tenerse presente cuando se crea cualquier órgano que va a tener relación con los poderes. Tal vez por la formación excesivamente formalista de nuestras facultades de derecho se olvida que la norma constitucional, si bien es la suprema expresión jurídica, en muchos de sus contenidos, su materia es política. En ese elemento de jurídico y político debe considerarse el juego de los supremos poderes de la Federación".¹¹¹

Después de todas las intervenciones se procedió a la votación nominal conjunta en un sólo acto. Se aprobó en lo general y en lo particular por unanimidad para quedar como sigue:

"Artículo 102. Apartado B. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen esos

¹¹¹ *Ibidem*.

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

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

El organismo que establezca en 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*.

TRANSITORIOS

Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

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

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

Las Legislaturas de los Estados dispondrán de un año a partir de la publicación de este decreto para establecer los organismos de protección de los derechos humanos".¹¹²

Después de aprobado pasa a las Honorables Legislaturas de los Estados para los efectos del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Me pareció importante transcribir la posición de los partidos políticos representados en el H. Congreso de la Unión para ver en donde había coincidencias y divergencias con la iniciativa de adición al artículo 102 Constitucional.

Dentro de las coincidencias estuvieron de acuerdo en elevar a rango Constitucional a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es por eso que votaron en lo general la aprobación de dicha iniciativa.

Dentro de las divergencias podemos encontrar las siguientes:

La autonomía; En virtud de que no se concedía expresamente en la constitución y se pudiere considerar como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal.

Al respecto algunos juristas afirman lo siguiente:

"En virtud de su autonomía, estos organismos están dotados de un consejo integrado por miembros distinguidos de la sociedad para que ella esté presente en su funcionamiento. Así,

¹¹² Ibidem.

estos organismos son parte del Estado, pero también son representantes de la sociedad, lo cual los refuerza en su labor de protección y defensa de los derechos humanos".¹¹³

"Las recomendaciones son autónomas; es decir, ninguna autoridad o persona puede señalar y ni siquiera sugerir cuál debe ser su sentido.

De este principio se deriva la propia autonomía de los organismos, porque un organismo que no fuera autónomo no podría expedir recomendaciones autónomas. Su autonomía e imparcialidad son elementos sine qua son para su correcto funcionamiento".¹¹⁴

"Debe destacarse que dichos organismos tutelares, federal y de los de naturaleza local, deben tener *carácter autónomo*, pues si bien la norma constitucional no lo establece de manera expresa, dispone que *deberán formular recomendaciones públicas autónomas*, lo que requiere de manera indispensable la independencia formal y material de los propios organismos".¹¹⁵

"La C.N.D.H. *debe ser* un ente constitucional; un organismo colocado dentro de nuestra ley máxima, *no debe ser* adscrita a, o depender de, ninguno de los poderes.

Se ubica a la C.N.D.H. dentro del campo de actuación del Poder Ejecutivo, lo que es adverso a la idea, justificada, de la no pertenencia de ese organismo, a ninguno, y su independencia de todos los poderes".¹¹⁶

¹¹³ Carpizo, Jorge, Análisis del Artículo 102. Apartado B de la Constitución. *Op. Cit.* p. 81.

¹¹⁴ *Idem.*, pp. 82 y 83.

¹¹⁵ Fix-Zamudio, Héctor, Artículo 102, Apartado B de la Constitución Federal Mexicana, Constitucionalización del Ombudsman en el Ordenamiento Mexicano, *Op. Cit.*, p. 174.

¹¹⁶ Rabaza, Emilio O., Reforma al artículo 102 Constitucional: Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a Nivel Constitucional, *Op Cit.*, pp. 576 y 577.

“Así ocurre en nuestro sistema, donde la C.N.D.H. es un organismo descentralizado que, aunque creado por ley del Congreso forma parte de la Administración Pública Federal Centralizada y es por lo tanto el Ejecutivo quien ejerce, en los términos de la ley aplicable, el control debido sobre esta dependencia.

Resulta que el órgano creado para obtener una defensoría de los derechos humanos frente a la autoridad administrativa, es un órgano formalmente administrativo, materialmente administrativo, y que realiza actos administrativos. No nos parece que se consiga la imparcialidad y autonomía buscada si no se le hace depender formalmente del órgano legislativo”.¹¹⁷

“Las recomendaciones que formulen los organismos protectores de los derechos humanos, tanto nacional como los estatales, serán autónomas, es decir, serán producto de la independencia del órgano, el que para arribar a conclusiones sólo podrá basarse en la fuerza de las evidencias y las convicciones que las pruebas arrojen”.¹¹⁸

Dentro de las posiciones de los juristas algunos coinciden con la aprobación constitucional y otros no, esto demuestra la diversidad de opiniones tanto de nuestros legisladores como de nuestros juristas.

Otra de las diferencias en el texto constitucional aprobado fue:

La Competencia de la Comisión; El texto constitucional le prohíbe conocer de asuntos laborales, electorales y jurisdiccionales, además de los actos administrativos del Poder Judicial

¹¹⁷ Sepulveda Iguiniz, Ricardo J., Reformas Constitucionales en Materia de Derechos Humanos, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, Año 17, Núm. 17, México, 1993, pp. 261 a 264.

¹¹⁸ Madrazo Cuellar, Jorge, Derechos Humanos, *Reflexiones Constitucionales*, Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 156, Editorial Porrúa, S.A. - Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1994, p. 372.

de la Federación. Los partidos de oposición demandaban que se le quitaran estas limitaciones a la competencia de la Comisión.

Es importante conocer en este aspecto la opinión de los juristas:

Para el Doctor Carpizo las principales razones de esas exclusiones son las siguientes:

"A) Respecto a la falta de competencia de estos organismos en materia electoral, debe tenerse en cuenta que los Ombudsmen de otros países no tienen competencia en esta materia, y ello se debe al carácter apolítico y apartidista de esta clase de órganos. Intervenir en la contienda política por antonomasia, puede vulnerar su calidad moral.

Así, no intervienen esos organismos en cuestiones electorales porque:

- a) No pueden sustituir a los congresos federal, locales y a los tribunales electorales en donde existen.
- b) Se convertirían en superpoderes por encima de los poderes legislativos y judiciales.
- c) Intervendrían en las disputas políticas del país, sin aportar casi nada, a cambio de arriesgar su función como Ombudsman.

B) Esos organismos no pueden intervenir en asuntos jurisdiccionales porque:

- a) Siempre tiene que existir una última instancia de decisión, la cual revisa los fallos de la instancia de jerarquía inferior. Generalmente esta última instancia corresponde al Poder Judicial; excepcionalmente puede ser el Poder Legislativo como en los juicios de responsabilidad política.

- b) Los casos tienen que tener un final, no pueden estar indefinidamente pendientes y cuando éste se alcanza, la sentencia adquiere valor de cosa juzgada, de verdad legal, lo que contribuye a reforzar la seguridad jurídica.
- c) No es posible ni conveniente que se trate de suplir o de interferir en la labor jurisdiccional, la cual se desarrolla por etapas señaladas por la ley y es el juez quien mejor conoce el expediente base de la sentencia.
- d) La independencia del Poder Judicial no puede ser vulnerada. Ésta es una de las mejores garantías para la defensa de la libertad, la dignidad y la seguridad de los individuos y, en general, para el fortalecimiento de la democracia.
- e) Se desquiciaría todo el orden jurídico si un órgano interviene en la competencia y funciones jurisdiccionales que corresponden al Poder Judicial.

C) Esos organismos no poseen competencia tratándose de asuntos laborales, porque:

- a) Esta clase de conflictos generalmente se da entre particulares: patrón-trabajador, y si en la relación no interviene un servidor público no existe violación de derechos humanos, quizás podrá haber un delito o una violación laboral pero no de derechos humanos.
- b) No es posible sustituir a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje ni a las juntas locales, ni a los tribunales de circuito.
- c) Al final de cuentas, las controversias laborales se convierten en asuntos jurisdiccionales, y aquí se aplican los mismos argumentos esgrimidos en el inciso anterior.

Quando en la relación laborar una de las partes es el Estado, a éste se le considera como patrón".¹¹⁹

¹¹⁹ Carpizo, Jorge, Análisis del Artículo 102, Apartado B de la Constitución, *Op. Cit.* pp. 85 y 86.

*Lo que queda claro es que en principio, de acuerdo con las disposiciones legales mexicanas anteriores y la práctica de los organismos respectivos, se conserva la fiscalización las autoridades judiciales, lo que ha constituido una materia muy controvertida doctrinalmente, pero que se ha impuesto en un sector importante de los ordenamientos más recientes.

Lo anterior significa que en el ordenamiento mexicano y de acuerdo con la citada reforma constitucional, la *conducta de los funcionarios judiciales* queda comprendida dentro de la competencia fiscalizadora de los organismos tutelares, siempre que dicha conducta tenga naturaleza materialmente administrativa, y por ello se excluyen de manera expresa en el texto constitucional los *asuntos jurisdiccionales*. La excepción a esta regla es la relativa a jueces y tribunales del Poder Judicial de la Federación, cuya conducta, inclusive la administrativa, queda bajo la vigilancia de la Suprema Corte de Justicia, en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.¹²⁰

También se excluyen de manera expresa los asuntos de carácter laboral, los que de manera evidente no tienen naturaleza administrativa y pueden plantearse ante los tribunales del trabajo, pero la prohibición se consigna en el texto constitucional en virtud de que algunos sectores sociales discutieron la posibilidad de agregar dicha materia en la competencia de los organismos similares al Ombudsman, a pesar de haberse exceptuado de manera expresa del conocimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su etapa inicial.

Finalmente, también se destacaron los asuntos electorales, los cuales de manera unánime no se han comprendido dentro del conocimiento de las instituciones que siguen el modelo de Ombudsman, pues además de que es discutible su naturaleza estrictamente

¹²⁰ Hasta antes de la reforma de mayo de 1995 a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, efectivamente la Corte conocía de la conducta de los jueces y magistrados, pero a partir de la reforma mencionada, es el Consejo de la Judicatura Federal, el que conoce de dicha conducta; algunos han considerado al Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de la Federación, como un Ombudsman Judicial.

administrativa, pueden afectar la objetividad, la imparcialidad o la autonomía de los organismos respectivos, lo que con mayor razón podría ocurrir en México".¹²¹

"Sin embargo, no todas las violaciones administrativas proceden; la constitución exceptúa las ocurridas en tres materias: a) asuntos jurisdiccionales; b) asuntos laborales; c) asuntos electorales.

Respecto a la primera limitación, nos parece totalmente lógica porque lo que precisamente se trata de evitar es crear otra instancia jurisdiccional, y dado que sus resoluciones *no tienen carácter obligatorio, es absurdo que se le dé intervención en asuntos jurisdiccionales de fondo.*

Respecto a la materia laboral, se sobreentiende que los organismos creados por ley: Procuraduría de la Defensa del Trabajo y las Juntas de Conciliación y Arbitraje cumplen esta función, por lo que sería dificultar más la solución, por avenencia, de los conflictos laborales.

Donde no se encuentra la misma claridad es en relegar los asuntos electorales. ¿Qué no es la materia electoral un campo donde las reclamaciones, por violaciones a los derechos humanos, más se presentan? Es innegable que sí; luego por qué no hacer intervenir a la Comisión de Derechos Humanos. La razón no tiene fundamento lógico-jurídico, no puede argumentarse que la Suprema Corte de Justicia ya tiene esa facultad otorgada en el artículo 97 párrafo 3º, porque este supuesto es cuando se duda de la legitimidad de todo el proceso electoral, no de una violación concreta. Ni siquiera la existencia del Tribunal Federal Electoral puede ser argumento, pues la existencia de tribunales administrativos no excluye la intervención de una comisión parlamentaria, como no sucede en todas las demás ramas donde nuestra

¹²¹ Fix-Zamudio, Héctor, Artículo 102, Apartado B de la Constitución Federal Mexicana, Constitucionalización del Ombudsman en el Ordenamiento Mexicano. *Op. Cit.*, pp. 174 y 175.

legislación ha creado un tribunal administrativo. Además, este tribunal electoral no es la última instancia en los asuntos electorales, por lo que con mayor razón debe darse cabida a la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos".¹²²

"En definitiva, podemos decir que la reforma al artículo 102 constitucional, recoge la experiencia de la Comisión. En virtud de dichas experiencias y con fundamento en la Naturaleza misma de la institución, el texto actual de dicho precepto determina expresamente las excepciones a la competencia asignada a la C.N.D.H., que se refieren a saber: a lo electoral, laboral y jurisdiccional.

a). En cuanto a lo electoral, se ha considerado debido al carácter imparcial que distingue a tal institución (carácter que incide, obviamente, en la credibilidad que la ciudadanía, en última instancia, puede profesar respecto de su labor) debe mantenerse al margen de cualquier debate de índole política, debate que necesariamente, implica la toma de una postura respecto de contenidos y orientaciones específicos, situación que redundaría, es evidente, en demérito de su referido carácter de institución imparcial.

b). Respecto de lo laboral, la Comisión no conoce de violaciones a derechos humanos en virtud de que el vínculo jurídico que se establece es entre particulares y, consecuentemente, las controversias, con lo cual no se concreta el supuesto básico de la intervención de una autoridad o servidor público que atente en contra de los referidos derechos de alguna de las partes.

c). En cuanto a las cuestiones jurisdiccionales, la razón es que debe respetarse estrictamente la independencia del Poder Judicial Federal como la mayor garantía de la vigencia de nuestro estado de derecho".¹²³

¹²² Sepulveda Iguiniz, Ricardo J., Reformas Constitucionales en Materia de Derechos Humanos, *Op. Cit.*, p. 272.

¹²³ Hernández Martínez, María del Pilar, México, las Reformas Constitucionales de 1992, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas - U.N.A.M., Nueva Serie, Año XXVI, Núm. 76, Enero-Abril de 1993, pp. 105 y 106.

Se puede apreciar que de lo transcrito de las posiciones de los diferentes juristas todos coinciden, pero difieren en la materia electoral con la posición de Ricardo J. Sepulveda.

Pero nadie de los juristas aquí invocados hace alusión sobre la competencia de la C.N.D.H. en violaciones administrativas de los Poderes Judiciales de los Estados, quizás porque estos tribunales no pueden tener un control e interpretación de la constitucionalidad.

Aunque me parece que la C.N.D.H. no debiera conocer tampoco de los actos administrativos de los Poderes Judiciales de los Estados y del Distrito Federal; porque si se está hablando de que debe respetarse la independencia del Poder Judicial de la Federación, y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encarga de vigilar los actos de los Jueces y magistrados (ver pie de página No. 119), ¿Por qué no darle ese mismo trato a los Poderes Judiciales de los Estados?, Los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados son los encargados de vigilar los actos de los Jueces y Magistrados de su entidad federativa. Pero así como se obliga a las Legislaturas de los Estados a nivel constitucional a crear organismos defensores de los derechos humanos, debería también obligárseles a crear organismos similares al Consejo de la Judicatura Federal.

3.2.2. Iniciativa de reglamentación del Apartado B del Artículo 102 Constitucional.

Una vez que fue aprobada la adición al artículo 102 Constitucional por el Congreso de la Unión (la Cámara de Diputados lo hizo el 13 de diciembre de 1991 y el Senado de la República el 19 de ese mismo mes y año) y por las Legislaturas de los Estados; la Comisión Permanente del Congreso de la Unión declaró el 22 de enero de 1992 aprobada la reforma constitucional y la

turno al Ejecutivo Federal para su sanción y promulgación; su publicación fue el 28 del mismo mes y año.

Así como transcribir lo más importante de la exposición de motivos de la iniciativa para la adición del artículo 102 constitucional, creo conveniente hacerlo también con la exposición de motivos de la iniciativa de Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

"Desde el inicio de mi mandato he propuesto a la consideración del H. Congreso de la Unión diversas iniciativas, cuyo propósito fundamental ha sido actualizar la legislación penal y mejorar sus procedimientos para alcanzar el estricto respecto y la preservación de los derechos humanos en nuestro país.

Con ese propósito, en junio de 1990 se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, institución que tiene a su cargo servir a la sociedad mexicana dándole una participación activa en la identificación y denuncia de aquellos actos de las autoridades que en alguna forma comportan o puedan comportar la violación de derechos humanos y así promover una efectiva defensa de los ciudadanos frente a dichos actos y sus consecuencias.

Reitero ahora, además, que la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha venido a fortalecer el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado Mexicano dentro del marco de cooperación entre los miembros de la comunidad de naciones, para garantizar el pleno, libre y universal ejercicio de los derechos humanos.

Así mismo, a propuesta de la propia Comisión, se promovió una iniciativa de reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para establecer la obligación de estos últimos de dar información a la propia Comisión cuando ésta lo requiera en el transcurso de una investigación para el cabal cumplimiento de sus atribuciones.

Como continuación de esa política, el Ejecutivo Federal en el último período de sesiones ordinarias, sometió al H. Constituyente Permanente la iniciativa de adición al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer en dicha Carta Fundamental los organismos de protección de los derechos humanos. El objetivo central de esa propuesta fue el de estatuir al más alto nivel normativo la existencia y funcionamiento de las instituciones encargadas de promover y preservar el respeto a los derechos humanos y la protección de su pleno ejercicio.

Como se expresó en la propuesta de reforma constitucional, la comisión ha sido el órgano responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos, pero de ninguna manera puede ser considerada como una institución sustitutiva de los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia; por ello, la Comisión Nacional de Derechos Humanos se encuentra estructurada a la manera de un Ombudsman y tiene facultades para formular recomendaciones públicas autónomas no obligatorias para las autoridades respectivas.

Tales recomendaciones públicas no tienen fuerza coercitiva ni vinculan a la autoridad a quien se dirigen. De esta manera la figura del Ombudsman se conserva al margen de la competencia de los órganos jurisdiccionales con pleno respeto a la división de poderes y a la independencia de los jueces y tribunales.

Asimismo, es conveniente recordar que los órganos encargados de la defensa de los derechos humanos carecen de competencia para conocer de los asuntos electorales y de carácter laboral, puesto que dichas instituciones deben mantenerse al margen del debate político, ya que ello debilitaría su autoridad y podría afectar su necesaria imparcialidad, y por otra parte en lo concerniente a los conflictos laborales, no podría sostenerse que dichos organismos duplicaran o sustituyeran las funciones específicas de las juntas laborales, quienes

en sí resuelven controversias entre las partes como son aquéllas que se producen con motivo de una relación contractual.

La presente iniciativa de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que se comete a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, parte del reconocimiento indudable de que el ordenamiento jurídico mexicano ha establecido por medio de una vigorosa y paulatina evolución, varios instrumentos tutelares de los derechos humanos encabezados por el Juicio de Amparo, entre los que también se cuentan los procedimientos y recursos de carácter contencioso administrativo y por supuesto las diversas instancias judiciales, que en su conjunto constituyen un sistema integral para la protección de los intereses legítimos de los habitantes de nuestro país.

En la iniciativa se prevé en apego a lo dispuesto por el artículo 102 constitucional, la competencia que corresponde a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como el objeto esencial de la misma en materia de protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos.

La integración de la Comisión que se propone es similar, en sus lineamientos esenciales, a aquéllos con los que actualmente funciona, ya que se compone de un Presidente, de un Consejo, de varios visitadores y de una Secretaría Ejecutiva, además del personal profesional, técnico y administrativo necesario para el ejercicio de sus funciones.

Se propone en el proyecto de Ley, que los miembros del Consejo sean nombrados por el Titular del Ejecutivo Federal, con la aprobación de la Cámara de Senadores y en sus recesos por la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión. Por lo que respecta al Presidente de la Comisión, quien en la actualidad también es de designación Presidencial, sería nombrado igualmente por el propio Titular del Ejecutivo Federal, con la aprobación del Senado de la

República, o en los recesos de éste, por la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, por un período de cuatro años, con una posible repetición. Con lo anterior se pretende la completa imparcialidad e independencia de los miembros del Consejo y del Titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ya que se les otorga de esta manera, mayores garantías de estabilidad, autonomía y autoridad.

Por lo que respecta a las atribuciones generales que se confieren a la propia Comisión Nacional, además de las que caracterizan al Ombudsman, tales como la investigación de quejas e inconformidades de particulares; la formulación de Recomendaciones públicas autónomas no obligatorias a las autoridades respectivas y la proposición de modificaciones generales a prácticas administrativas, reglamentos y disposiciones legislativas; se le otorgan otras adiciones de gran significado, tales como son las relativas a las promociones, estudios, capacitación, y publicaciones en materia de derechos humanos, y que actualmente realiza la Comisión Nacional. Estas actividades están orientadas hacia la divulgación de los derechos fundamentales y de sus instrumentos de protección entre los diversos sectores de la sociedad, a fin de crear y perfeccionar una cultura indispensable para la tutela de estos derechos, de acuerdo con los principios de la democracia participativa.

La presente iniciativa propone que la Comisión se abstenga de desahogar consultas planteadas por autoridades, grupos sociales o particulares, sobre la interpretación y alcance de los derechos fundamentales, pues no se trata de un organismo judicial y porque además, se considera que no debe prejuzgar anticipadamente sobre las materias de su competencia de manera abstracta y fuera de los casos que se sometan o que inicie de oficio.

Por lo que se refiere a la materia judicial, no resulta sencillo determinar aquellas actividades en las cuales se puede acudir a la Comisión Nacional. Sin embargo, la experiencia de la Comisión actual y la de otros organismos similares tanto en nuestro país, como en el

extranjero, nos indica que el campo en el que puede intervenir dicho organismo sin menoscabar absolutamente en nada, la independencia y autonomía de jueces y tribunales, corresponde sólo a los actos y omisiones de los órganos judiciales que posean únicamente carácter administrativo.

En cuando a los procedimientos que pueden seguirse ante la Comisión Nacional, la iniciativa dedica todo un capítulo a regularlos de manera precisa, para que sean breves, sencillos y sólo con las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Además, los principios de inmediación, concentración y rapidez, procurando en la medida de lo posible, el contacto directo con los quejosos y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

Se propone regular de manera cuidadosa los acuerdos y Recomendaciones públicas de carácter autónomo que puede pronunciar la Comisión Nacional, en la inteligencia de que estas últimas corresponden a la decisión final del Presidente de la Comisión. En cumplimiento a lo dispuesto en la Constitución Federal, se precisan las características de dichas recomendaciones que, de acuerdo con el modelo del Ombudsman, no tienen carácter imperativo, y además no podrán anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiesen presentado las quejas o inconformidades.

Una disposición que debe destacarse es la que se propone, sobre las observaciones y comentarios que pueden formular tanto el Titular del Ejecutivo, como la Cámara de Senadores a los informes de la Comisión Nacional, que no implicarán instrucciones específicas, debido a la autonomía de la Comisión.

De conformidad con lo establecido en el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el proyecto se propone el procedimiento mediante el cual se

sustanciarán las inconformidades que se presenten ante la Comisión Nacional en relación con las recomendaciones acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados de la Federación. Para estos efectos se prevé la tramitación de los recursos de queja o de impugnación.

En la presente iniciativa se remite a las disposiciones constitucionales y legales aplicables en relación con las responsabilidades penales y administrativas en que incurran las autoridades públicas durante y con motivo de la tramitación de las quejas e inconformidades ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Al someter a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente iniciativa de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, reitero la política de protección y defensa de los derechos humanos que ha preocupado en forma constante y continua la administración a mi cargo. Por ello, se afirma que esta iniciativa se enmarca dentro del proceso de modernización del Sistema Jurídico Mexicano, el cual ha tenido por meta y principio, la Justicia.

La modernización, dentro de sus líneas de estrategia, propone disminuir la distancia entre la norma legal en que se plasma la justicia social, y la realidad que vivimos hoy los mexicanos. Para ello, el Gobierno de la República ha tomado la determinación de perfeccionar sus instancias jurídicas para atender las demandas de los individuos y de los grupos sociales más expuestos al atropello de sus derechos esenciales, e impulsar una mayor conciencia de los límites del poder de la autoridad y de la dignidad inviolable del ser humano".¹²⁴

¹²⁴ Aspectos que consideró más relevantes de la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, presentada al Congreso de la Unión por el Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari, el día 22 de abril de 1992.

La iniciativa de Ley de la C.N.D.H. contiene 70 artículos repartidos en once capítulos que versan sobre: Disposiciones Generales, De las Atribuciones y Competencia de la Comisión, De las Facultades del Consejo y de los Funcionarios de la Comisión, Del Procedimiento, De los Acuerdos y Recomendaciones Autónomas, De las Notificaciones y los Informes, De las Inconformidades, De las Obligaciones y Colaboración de las Autoridades y Servidores Públicos, De la Responsabilidad de las Autoridades y Servidores Públicos, Del Régimen Laboral, Del Patrimonio y Del Presupuesto de la Comisión, respectivamente. Además de ocho artículos transitorios.

Dicha iniciativa fue recibida por la Cámara de Senadores, como Cámara de Origen el día 28 de abril de 1992 y turnada a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos Primera Sección.¹²⁵

El día 11 de junio de ese mismo año el dictamen de las comisiones antes citadas pasa a consideración del Pleno de la Cámara de Senadores. Se pone a votación económica la dispensa de lectura del dictamen realizados por las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos Primera Sección, se dispensa la lectura y por instrucciones del Presidente de la Cámara se pasa a la discusión en lo general y en lo particular.¹²⁶

Dentro del dictamen de las Comisiones mencionadas anteriormente, se modificó la distribución de los capítulos y quedaron como sigue: 76 artículos distribuidos en 6 títulos que versan sobre: Disposiciones Generales; Integración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, este título tiene cinco capítulos: De la Integración y Facultades de la Comisión Nacional, Del Nombramiento y Facultades del Presidente de la Comisión, De la Integración,

¹²⁵ Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, versión mecanográfica, Año I, No. 3, Abril 28 de 1992, p. 6 y siguientes.

¹²⁶ Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, versión mecanográfica, Año I, No. 17, Junio 11 de 1992, p. 6 y siguientes.

Nombramiento y Facultades del Consejo, Del Nombramiento y Facultades de la Secretaría Ejecutiva, Del Nombramiento y Facultades de los Visitadores; Del Procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, este título tiene cuatro capítulos: Disposiciones Generales, De los Acuerdos y Recomendaciones Autónomos, De las Notificaciones y los Informes, De las Inconformidades; De las Autoridades y los Servidores Públicos: este título tiene dos capítulos: Obligaciones y Colaboración, De la Responsabilidad de las Autoridades y Servidores Públicos; Del Régimen Laboral; Del Patrimonio y del Presupuesto de la Comisión Nacional, respectivamente. Además de ocho artículos transitorios.

En la discusión en el Senado de la República no hubo ninguna observación en lo general, además la discusión siguió en los mismos términos que la que se dio con la adición al artículo 102 Constitucional. Sólo haré mención de las reformas que se propusieron al dictamen de las Comisiones de Derechos Humanos y Estudios Legislativos, Primera Sección:

La proposición fue del Senador Héctor Terán Terán del Partido Acción Nacional, a los artículos 5º, 16º, 21º, 23º, 24º y 56º:

"1. En virtud de que se ha precisado la figura del 'Visitador Adjunto' tanto en el artículo 5º, como en el 23º del proyecto, resulta pertinente, para evitar cualquier confusión, diferenciarlo del Visitador que integra el cuerpo directivo de la Comisión junto con el Secretario Ejecutivo, ambos subordinados al Presidente y al Consejo. Por lo tanto se sugiere que a Visitadores, que hasta en número de 5 se autorizará nombrar como integrantes de la Comisión se les denomine 'Visitadores Generales', y así sea precisado en los artículos 5º, 16 y los correspondientes del Capítulo V, Título II.

En este último se propone suprimir el último renglón del artículo 23 del Proyecto que dice: 'Los visitadores adjuntos deberán reunir los requisitos que al efecto establezca el Reglamento Interior', a fin de que precise en un nuevo párrafo al final del artículo 24, que diría así:

'Los visitadores adjuntos auxiliaran en sus funciones a los Visitadores Generales en los términos que fije el reglamento y para tal efecto deberán reunir los requisitos que fije el mismo para su designación'.

De esta manera, y con esa propuesta queda perfectamente aclarada la diferencia y relación de subordinación entre Visitadores Adjuntos y Visitadores Generales.

2. El artículo 21 del Proyecto establece entre los requisitos del Titular de la Secretaría Ejecutiva, que tenga prestigio académico y experiencia en asuntos internacionales. Considerando las funciones que deberá desempeñar este órgano y que aparecen en el Artículo 22 siguiente del Proyecto, no se limitan éstas a la actividad internacional, y muchos menos a la académica puesto que, por ejemplo, podrá proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión Nacional políticas generales en materia de derechos humanos ante organismos gubernamentales y no gubernamentales, y no sólo internacionales sino nacionales también; o bien preparar anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos y los estudios que los sustenten, e incluso colaborar con la Presidencia de la Comisión en la elaboración de los informes anuales y hasta preservar el acervo documental de la propia comisión. Para todas estas atribuciones no se requiere ni experiencia internacional y mucho menos académica; en virtud de lo cual se sugiere suprimir estos requisitos del Artículo 21, fracción II del proyecto, y dejar exclusivamente los siguientes:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Gozar de buena reputación;

III. Ser mayor de 30 años de edad el día de su nombramiento.

3. El artículo 56 del Proyecto establece que el recurso de queja ante la Comisión Nacional por omisiones o inacción de los organismos locales procede, entre otros requisitos, cuando haya transcurrido un año desde que se presentó la queja o denuncia ante el propio organismo local, y no más de dos años.

Este plazo de un año para que proceda el recurso de queja resulta excesivo, ya que durante el mismo podrían estarse configurando violaciones a los derechos humanos del agraviado y quejoso potencial; sin embargo, se entiende la lógica del plazo de un año que no es otra que la de dar oportunidad suficiente a los organismos locales de derechos humanos para que actúen, y de esta manera hacer una realidad todo un sistema federal de protección de los derechos humanos, ya que de lo contrario si se hubiera establecido un plazo muy corto, insuficiente para dar oportunidad de acción a los organismos locales, se propiciaría el uso excesivo del recurso de queja ante la Comisión Nacional y, consecuentemente, se centralizaría todo el proceso de vigencia y respeto de los derechos humanos, contrariamente a lo que estableció el apartado B del Artículo 102 constitucional, recientemente promulgado.

Para resolver esta aparente paradoja, se propone el plazo de un año que establece el citado numeral 56 del Proyecto, en 6 meses, suprimir el límite superior de 2 años y agregar un párrafo que estableciera lo siguiente:

'En caso de que el organismo local acredite estar dando seguimiento adecuado a la queja o denuncia, el recurso de queja deberá ser desestimado'.

De esta manera se hacen compatibles los principios de plazo suficiente (6 meses), para que actúe el organismo local, con el de oportunidad suficiente para interponer el recurso de

queja ante la Comisión Nacional, precisándose que si se demuestra que el organismo local sí está actuando, el recurso es improcedente".¹²⁷

Se voto en lo general y en lo particular, con las proposiciones del Senador Terán, por 49 votos a favor, pasando a la Cámara de Diputados para los efectos Constitucionales.¹²⁸

El día 16 de junio de 1992, la Cámara de Diputados, como Cámara Revisora, recibe la minuta proyecto de la Ley aprobada por la H. Cámara de Senadores sobre la iniciativa de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y se turna a la Comisión de Derechos Humanos.¹²⁹

El día 23 de junio de ese mismo año el dictamen de la Comisión antes citada pasa a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados. Se pone a votación económica la dispensa de lectura del dictamen realizado por la Comisión de Derechos Humanos, se dispensa la lectura y por instrucciones del Presidente de la Cámara se pasa a la discusión en lo general.¹³⁰

En la discusión en la Cámara de Diputados no hubo ninguna observación en lo general, además la discusión siguió en los mismos términos que la que se dio con la adición al artículo 102 Constitucional. Sólo mencionaré los artículos que causaron controversia en la discusión en lo particular.

El Diputado Guillermo Sánchez Nava del Partido de la Revolución Democrática, expone que en su intervención se referirá a los artículos 2º, 10º, 18º y 25º

¹²⁷ Ibidem.

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, versión mecanográfica, Año 1, No. 18, de Junio 16 de 1992.

¹³⁰ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, versión mecanográfica, Año 1, No. 20, de Junio 23 de 1992, p 20 y siguientes.

*Artículo 2º Este es un artículo fundamental del presente proyecto de ley, aquí es donde se define la relación de la nueva Comisión Nacional de Derechos Humanos, con los otros poderes, especialmente con el Poder Ejecutivo.

La definición como organismo descentralizado, que se establece en este artículo 2º, significa una subordinación de la comisión nacional con relación al Ejecutivo, lo cual va en demérito de la propia comisión y favorece el presidencialismo exagerado que soportamos los mexicanos.

Es nuestra opinión que la comisión nacional debe tener un status semejante al que tienen algunas universidades públicas y que la mejor definición en el orden jurídico mexicano sería la de organismo público autónomo, por lo cual proponemos que el artículo 2º quede como a continuación se señala:

Artículo 2º La Comisión Nacional de Derechos Humanos, es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos, previstos por el orden jurídico mexicano.

Artículo 10º Consideramos que con esa facultad que se le otorga al titular del Ejecutivo Federal sólo se está fortaleciendo el ya de por sí exagerado presidencialismo. Es más, se hace desaparecer la posibilidad de un organismo defensor de los derechos humanos que actúe con imparcialidad, credibilidad y eficacia, por lo que proponemos un cambio profundo en la concepción de la naturaleza y del nombramiento. Nuestra propuesta es la siguiente:

Artículo 10º La elección y el nombramiento del presidente de la comisión nacional será hecho por la Cámara de Diputados, de conformidad con sus ordenamientos internos.

En relación al artículo 18°. Para nosotros éste es otro de los aspectos más importantes del presente proyecto de ley. Como hemos señalado en otras ocasiones, nuestra propuesta es en el sentido de que el consejo consultivo de la comisión nacional sea un órgano colegiado de la misma, con igualdad de responsabilidades, además de estar constituido por representantes de la sociedad mexicana, organizaciones no gubernamentales para la defensa de los derechos humanos, representantes de grupos indígenas, representantes de las barras de abogados, representantes de las instituciones de la cultura, representantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, representantes del Senado y otros.

Consideramos que es la Cámara de Diputados la institución más adecuada y plural que podría elegir y nombrar a los miembros de dicho consejo.

Por lo tanto proponemos:

'Artículo 18° La elección de los miembros del consejo consultivo de la comisión nacional, será realizada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión'.

Finalmente en relación al artículo 25°, consideramos que las organizaciones no gubernamentales para la protección y defensa de los derechos humanos, deben jugar un papel más importante en esta ley. Por lo cual también hacemos una propuesta:

No solamente aquí debiera reconocerse el papel y la participación de esas comisiones, sino de manera directa y permanente, tal como lo proponemos en el siguiente sentido:

"Las organizaciones no gubernamentales, legalmente constituidas podrán acudir ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a denunciar todas las violaciones a derechos humanos que consideren convenientes, actuando inclusive como representantes de los afectados".¹³¹

El Diputado Héctor Ramírez Cuellar del Partido Popular Socialista, expone que en su intervención se referirá al artículo 10º.

"El Partido Popular Socialista no está de acuerdo con el artículo 10 del dictamen y deseamos exponer a ustedes las razones que a nuestro modo de ver llevarían a modificar de una manera radical el citado artículo.

Es cierto que el Presidente de la República nombra al presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y, es cierto también que esta comisión está establecida en una ley aprobada por el Congreso y que tiene una serie de facultades que le dan autonomía administrativa para actuar en el ámbito de su competencia.

Otro aspecto de la autonomía sería aquel que se refiere a la asignación del presupuesto a la comisión para el ejercicio de sus funciones y la capacidad que tiene la comisión para poder ejercer ese presupuesto de una manera libre, autónoma, en el cumplimiento de sus funciones.

También porque coincidió con la presencia en la presidencia de la comisión, de un abogado con las características del doctor Jorge Carpizo; pero la experiencia del IV Informe de la comisión, presentado hace poco tiempo por el doctor Carpizo, ya nos establece una serie de dudas sobre la conveniencia de que sea el Ejecutivo el que domine en la comisión.

¹³¹ *Ibidem*.

No aceptamos que sea el Presidente de la República el que nombre al presidente de la comisión, sino pensamos que debe ser el pleno de la Cámara de Diputados, en primer lugar porque la Cámara de Senadores representa a los estados y la Cámara de Diputados al pueblo, de tal manera que no es posible que dependiendo la Comisión del Poder Ejecutivo, pueda enfrentarse con éxito a los propios elementos del Poder Ejecutivo; no es posible que pueda tener éxito, por ejemplo frente al poder del narcotráfico, frente al poder de la Policía Judicial Federal, si depende del Poder Ejecutivo y estos órganos también están en el área del Poder Ejecutivo.

Pensamos que se requiere un respaldo político mayor que daría el pleno de la Cámara de Diputados a la comisión, para el ejercicio de sus funciones, de tal manera que pudiera enfrentarse con más éxito al trabajo que realiza frente a los que violan las normas legales.

Por otra parte, pensamos nosotros que la Cámara de Diputados tiene un papel pasivo frente a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Hasta hace pocos días no tenía ninguno y, ahora se limita a recibir el informe que semestralmente rinde la comisión ante el Presidente de la República.

Nos referimos nosotros a que hay cinco gobernadores que de una manera permanente se han opuesto a acatar las recomendaciones de la comisión y solamente para ellos existe lo que se llama sanción moral, el hecho de que aparezca como no cumplimiento la recomendación es una sanción moral para esos gobernadores.

Pensamos que la Cámara de Diputados debiera enjuiciar este hecho, porque los gobernadores no cumplen las recomendaciones o por qué cumplen en parte con ellas, de tal manera que esta Cámara produzca un debate que implique una presión directa hacia los gobernadores omisos, hacia los procuradores y hacia otros funcionarios, de tal manera que no

puede sólo la sanción moral que tiene en el sistema político mexicano un relativo valor, sino que la Cámara juegue un papel más dinámico en la presentación del informe y básicamente en su seguimiento.

Finalmente, no compartimos tampoco el criterio de que la integración del Consejo Consultivo quede en manos del Presidente de la República.

Para que la Comisión Nacional de Derechos Humanos tenga mayor moral, mayor fuerza, el Consejo Consultivo de la Comisión, debiera nombrarlo también la Cámara de Diputados y en el Consejo Consultivo debieran estar representadas las organizaciones no gubernamentales, que las hay en nuestro país, que trabajan con una gran responsabilidad, claro no todas, pero algunas sí lo hacen en el área de derechos humanos.

Por eso pensamos nosotros que el Consejo Consultivo debe ser integrado por la Cámara, ampliando en su representación y en su constitución, pensando en que en el futuro la comisión abarque el campo de los derechos económicos y de los derechos sociales que hoy no abarca.

En cambio, una representación más amplia del Consejo Consultivo podría permitir que a mediano plazo la comisión encarara el problema de los derechos sociales, el campo de los derechos económicos, esto como una meta, como un objetivo hacia el futuro de la comisión. Por eso proponemos entonces un cambio total en la integración del Consejo y, para fundamentar nuestra propuesta al artículo 10 señalamos lo siguiente:

'El nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será hecho por el pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y en los recesos de ésta por la Comisión Permanente del propio Congreso'.¹³²

El Diputado Víctor Martín Orduña Muñoz, expone que en su intervención se referirá al artículo 10º.

"Realmente, como se mencionó desde la exposición de motivos en lo general, la ley que hoy debatimos en general es una buena ley y es una buena ley porque contempla disposiciones que harán más funcional a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Y en el artículo 10, en el cual me he inscrito para hablar en contra, también creo que contiene avances importantes porque no es tan sólo el Poder Ejecutivo el que participa en el nombramiento del titular del órgano de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sino que hace participar a un órgano diferente, como sería en este caso el Congreso.

Pero desafortunadamente esta idea está mal enfocada, es una idea que no tiene un sustento y un principio jurídico.

No es el Senado el órgano idóneo, constitucionalmente hablando, para aprobar este tipo de nombramientos por las siguientes razones:

De acuerdo a la doctrina clásica constitucional, los senadores de la República representan a las entidades federativas y los diputados representamos al pueblo.

¹³² Ibidem.

Por otro lado que no tiene el Senado la facultad de declarar cuando han desaparecido los poderes de un Estado, eso no lo tiene la Cámara de Diputados por las facultades exclusivas que tiene el Senado no le compete aprobar los nombramientos del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ni de los Ministros Consultores. Yo creo que la idea fue excelente, una idea excelente al involucrar a dos poderes, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, lo que creo que resultó desastroso fue la forma en que se hizo porque sí vulnera los principios constitucionales y la teoría clásica del derecho constitucional.

Por ello en Acción Nacional creemos que el órgano idóneo para aprobar este nombramiento debe ser sin duda alguna la Cámara de Diputados, no porque los senadores no tengan la posibilidad de aprobar este nombramiento; no porque en los senadores no se dé la correlación de fuerzas que se da en la Cámara de Diputados, que creemos que es una correlación de fuerzas más disminuida, no tan fuerte, no con la representación tan viva como se da en la Cámara de Diputados, pero sí creemos que si queremos ser congruentes con nuestra doctrina constitucional en la que se ha inspirado la Constitución General de la República, debe ser en rigor, la Cámara de Diputados quien apruebe este nombramiento.

Por ello hago del conocimiento de este pleno y someto a su consideración la siguiente propuesta del Partido Acción Nacional.

Artículo 10º El nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, será hecho por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Diputados. Dicho nombramiento deberá ser aprobado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión".¹³³

¹³³ Ibidem.

Las propuestas antes mencionadas fueron desechadas por el Pleno de la Cámara de diputados.

Se aprobó el proyecto de Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en lo general con 362 votos a favor y 25 en contra. En lo particular con los artículos impugnados se aprobaron como sigue: aprobados los artículos 2º y 25º por 354 votos a favor, 31 en contra; en el artículo 10º, 297 a favor, 88 en contra; en el artículo 18º, 304 a favor, 81 en contra.¹³⁴

Después de aprobarse en lo general y particular se envía al Ejecutivo para sus efectos constitucionales.

El Ejecutivo Federal sanciona y publica la Ley en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de junio de 1992.

Los diputados tuvieron las siguientes divergencias con la iniciativa mandada por el Ejecutivo Federal al Senado de la República y aprobada por éste y enviada a la Cámara de Diputados: La autonomía, el nombramiento del Presidente y del Consejo, y la competencia de la Comisión

3.3. La Comisión Nacional de Derechos Humanos como Organismo Descentralizado

Dentro del debate parlamentario previo a la creación a nivel constitucional y posteriormente a la ley secundaria de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se dijo que la

¹³⁴ *Ibidem.*

Comisión Nacional no debiera ser un organismo descentralizado de la administración pública, ya que como tal dependía indirectamente del Poder Ejecutivo Federal, que esto le restaba autonomía a dicho órgano para vigilar los actos del Poder Ejecutivo Federal. Que la Comisión debería ser un organismo público autónomo para que tuviera una mayor jerarquía e independencia, ya que de esta manera puede ser confiable para la sociedad y eficaz en el cumplimiento de sus deberes y de sus fines.

La base legal de la creación de la C.N.D.H., como organismo descentralizado la encontramos en el artículo 90 constitucional que a la letra dice:

Artículo 90º "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 1º establece:

Artículo 1º "La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

En su artículo 3º la misma ley establece:

Artículo 3º "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I. Organismos Descentralizados.
- II. ...
- III. ...".

Continuando con la Ley de la Administración Pública Federal en su artículo 45 dice:

Artículo 45º "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

Como se podrá ver la C.N.D.H. es un organismo descentralizado, pero queda fuera de las disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que en su artículo 3º establece:

Artículo 3º "Las Universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia del presente ordenamiento”.

La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su artículo 2º la define como un organismo descentralizado:

Artículo 2º “La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el ordenamiento jurídico mexicano”.

El Dr. Andrés Serra Rojas nos dice respecto de los organismos descentralizados:

“El Estado en sus relaciones con el organismo descentralizado procura asegurarles su *autonomía orgánica* y su *autonomía financiera*, dándoles los elementos necesarios para su desenvolvimiento y los controles para mantener la unidad y eficacia de su desarrollo, sobre la base de la constitución de un patrimonio —con bienes de la federación—, para la prestación de un servicio público o la realización de otros fines de interés general.

El organismo descentralizado relaja los vínculos de la centralización administrativa al mismo tiempo que le transfiere una competencia limitada para mantener su autonomía. A estas entidades se les ha llamado por la doctrina instituciones periféricas, auto-administración indirecta o paraestatales, ya que logran esa autonomía al serles transferidos, por la autoridad central, los poderes de decisión que le sustraen del poder disciplinario y de revocación y no están sometidas a la jerarquía administrativa.

El carácter esencial de un organismo descentralizado, como entes públicos menores, en su autonomía orgánica, con un poder propio de decisión en los asuntos que legalmente se les encomiendan".¹³⁵

El Dr. Miguel Acosta Romero nos dice que las características de la descentralización son: 1. Órgano que depende indirectamente del Ejecutivo Federal, 2. Tiene invariablemente personalidad jurídica, 3. Siempre tiene patrimonio propio, 4. Posee facultades más autónomas.¹³⁶

Para Emilio Rabasa Gamboa el hecho de que la C.N.D.H. haya quedado como un organismo descentralizado en lugar de un organismo autónomo, no pierde autonomía, porque la autonomía está en función de la independencia del Estado en general o de alguno de sus poderes en particular, simplemente porque la autonomía no significa ni puede significar ausencia de vínculo alguno con el Estado. Ya no sólo una entidad administrativa, sino incluso una entidad política, son completamente autónomas dentro del Estado y no fuera o al margen del mismo.¹³⁷

Continúa diciendo el Sr. Rabasa Gamboa: "Lo que sucede con el concepto corriente de autonomía es que en él se confunden dos ideas que nada tiene que ver entre sí; la de independencia, que es un problema político-jurídico de soberanía, y la de descentralización, que es la cuestión en torno a las formas de estructurar el orden jurídico de un estado, esto es, a la forma de distribuir competencias dentro del mismo o de alguno de sus poderes, en este caso el Ejecutivo y, concretamente, la administración pública".¹³⁸

¹³⁵ Serra Rojas, Andrés, *Op. Cit.*, Tomo I, p. 730.

¹³⁶ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso*, 9ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1990, p. 346.

¹³⁷ Rabasa, Gamboa, Emilio, *Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis Jurídico de la Ley de la C.N.D.H.*, C.N.D.H., 1992, p. 25.

¹³⁸ Rabasa, Gamboa, Emilio, *Op. Cit.*, p. 26.

Para el Dr. Héctor Fix Zamudio "el artículo 2º de la Ley de la C.N.D.H. consagra de manera expresa la autonomía de la Comisión Nacional (que en el precepto constitucional se señala en forma implícita), al disponer que dicha Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado (del Estado Mexicano), con personalidad jurídica y patrimonio propios".¹³⁹

De todas estas aseveraciones transcritas anteriormente se puede decir que la C.N.D.H., como organismo descentralizado de la administración pública tiene una autonomía relativa al depender indirectamente de la administración central, es decir del Poder Ejecutivo Federal.

De lo afirmado por el Dr. Fix Zamudio no estoy de acuerdo debido a que la Ley no dice expresamente que sea descentralizado del Estado Mexicano, como lo supone, por lo tanto podemos insistir que es un organismo descentralizado del Poder Ejecutivo Federal.

3.4. Competencia y Facultades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

También surgió dentro del debate parlamentario preocupaciones sobre la competencia de la Comisión, ya que esta no podría conocer de quejas por actos y omisiones de carácter administrativo del Poder Judicial de la Federación en caso de violación de los Derechos Humanos. Además de que no podrá conocer de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

¹³⁹ Fix-Zamudio, Héctor, Artículo 102, Apartado B de la Constitución Federal Mexicana, Constitucionalización del Ombudsman en el Ordenamiento Mexicano, *Op. Cit.*, p. 177.

Sobre este aspecto ya expusimos anteriormente la posición de algunos juristas en el apartado **3.2.1 Iniciativa de adición del artículo 102 Constitucional** para no redundar en este aspecto, sólo mencionaré los artículos de la Ley de la C.N.D.H. respecto de su competencia y facultades.

Para Emilio Rabasa Gamboa la competencia positiva se expresa en el artículo 2º que establece cinco funciones esenciales de la C.N.D.H.: "protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano". Cada una de estas funciones encuentra su medio de realización con las atribuciones determinadas en el artículo 6º.¹⁴⁰

"La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren impugnadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Cuando en un mismo hecho, estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las Entidades Federativas o Municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional.

Tratándose de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los derechos humanos de la Entidad de que se trate, salvo lo dispuesto por el artículo 60 de esta Ley.

¹⁴⁰ Rabasa Gamboa, Emilio, *Op. Cit.*, p. 7.

Asimismo, corresponderá conocer a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación a las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados de la Federación, a que se refiere el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".¹⁴¹

"La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;
- II. Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:
 - a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;
 - b) Cuando los particulares o algún agente social cometan con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;
- III. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- IV. Conocer y decidir en última instancia de las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;
- V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior, y

¹⁴¹ *Ibidem*, Artículo 3° de la Ley.

por la insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;

- VI. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;
- VII. Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país;
- VIII. Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos;
- IX. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional;
- X. Expedir su Reglamento Interno;
- XI. Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;
- XII. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen en el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos;
- XIII. Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación vigente, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos;
- XIV. Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales".¹⁴²

"La Comisión Nacional ante un recurso de queja por omisión o inactividad, si considera que el asunto es importante y el organismo estatal puede tardar mucho en expedir su

¹⁴² Ibidem. Artículo 6° de la Ley.

Recomendación, podrá atraer esa queja y continuar tramitándola con el objeto de que sea este organismo el que emita, en su caso, la Recomendación correspondiente".¹⁴³

Continuando con lo dicho por el Sr. Rabasa Gamboa de que lo establecido en el artículo 2º de la Ley cada una de estas funciones encuentra su medio de realización con las atribuciones de la Comisión:

Protección y Observancia: se encuadra el artículo 3º, el artículo 60º y las fracciones I a V, fracciones VI, VII, XI y XII del artículo 6º

Promoción: podemos ubicar las fracciones VIII, XIII y XIV del artículo 6º.

Por último Estudio y Divulgación: encontramos la fracción IX del artículo 6º.¹⁴⁴

La Comisión tiene una limitación a sus facultades y atribuciones señaladas en el apartado B, del Artículo 102 Constitucional y en la Ley de la C.N.D.H.; ya que no podrá conocer de:

- I. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;
- II. Resoluciones de carácter jurisdiccional;
- III. Conflictos de carácter laboral;
- IV. Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales".¹⁴⁵

¹⁴³ Ibidem, Artículo 60º de la Ley.

¹⁴⁴ Rabasa, Gamboa, Emilio, *Op. Cit.*, pp. 8 y 9.

¹⁴⁵ Ibidem, Artículo 7º de la Ley.

"En los términos de esta ley, sólo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo. La Comisión Nacional por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo".¹⁴⁶

"La Comisión Nacional, por conducto de su Presidente y previa consulta con el Consejo, puede declinar su competencia en un caso determinado, cuando así lo considere conveniente para preservar la autonomía y autoridad moral de la institución".¹⁴⁷

"Las quejas de presuntas violaciones a los Derechos Humanos por parte de la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal del Consumidor y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente quedarán dentro de la competencia de la Comisión Nacional, cuando sus actos u omisiones puedan ser reputados como de autoridad".¹⁴⁸

"La Comisión Nacional, respecto de los actos u omisiones de los tribunales agrarios, tanto del colegiado como de los unitarios, tendrá competencia para intervenir sólo respecto de asuntos administrativos y, por ningún motivo, en los de carácter jurisdiccional, en los términos señalados en el artículo 19 de este reglamento".¹⁴⁹

"La Comisión Nacional tendrá competencia para conocer en segunda instancia de quejas en materia ecológica en los casos siguientes:

¹⁴⁶ Ibidem, Artículo 8° de la Ley.

¹⁴⁷ Ibidem, Artículo 35° de la Ley.

¹⁴⁸ Ibidem, Párrafo segundo del Artículo 17° del Reglamento.

¹⁴⁹ Ibidem, Artículo 23° de la Reglamento.

- I. Cuando se trate de quejas por deficiencias, errores u omisiones en los que hubiera podido incurrir la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el tratamiento de un problema por el contenido de su Recomendación.
- II. Que el quejoso haya planteado originalmente el problema ante la Procuraduría de Protección al Ambiente y esta haya pronunciado una Recomendación que no haya sido cumplida debidamente por la autoridad a la que fue dirigida.
- III. Que la queja no implique que la Comisión Nacional se pronuncie sobre aspectos técnicos o científicos.
- IV. Que la queja se refiera a hechos concretos en los que se haya visto afectada una comunidad y no una persona en particular".¹⁵⁰

"No se surte la competencia de la Comisión Nacional tratándose de:

- I. Los asuntos electorales;
- II. Los conflictos entre particulares;
- III. Los asuntos laborales;
- IV. Los asuntos jurisdiccionales;
- V. Las quejas extemporáneas;
- VI. Los asuntos de la competencia del Poder Judicial Federal;
- VII. Los asuntos de la competencia de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y en los cuales no se haya ejercitado la facultad de atracción a que se refiere el artículo 60 de la Ley;
- VIII. Los asuntos de naturaleza agraria, en los términos del artículo 17 del presente reglamento;
- IX. Los asuntos ecológicos, en los términos del artículo 17 del presente reglamento;

¹⁵⁰ Ibidem, Artículo 25° del Reglamento.

- X. Los asuntos que vulneren su autonomía y su autoridad moral de conformidad con el artículo 35 de la Ley;
- XI. Las consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales¹⁵¹.

3.5. Órganos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

3.5.1. Del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

3.5.1.1. Nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

En este punto también hubo discrepancias con el proyecto de Ley que el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión, ya que los legisladores establecían que el Presidente de la Comisión debería ser nombrado por la Cámara de Diputados, de acuerdo con su régimen interior; a propuesta del Presidente de la República y aprobado por la Cámara de Diputados por las dos terceras partes de sus miembros presentes. Porque de esta manera tendría más autonomía e independencia el Presidente de la Comisión.

El Lic. Jorge Madrazo Cuéllar, nos dice a este respecto: "El asunto, desde luego, reviste la mayor importancia. Al igual que en cualquier procedimiento para la designación del titular o titulares de un organismo público, lo que se busca es que el método de selección permita la escogencia de las personas más aptas, más capacitadas y más honradas para el desempeño de

¹⁵¹ Ibidem, Artículo 123º del Reglamento.

una determinada función pública. En el caso del Ombudsman, además, el procedimiento de selección debe ser un instrumento para garantizar autonomía, independencia y apartidismo del titular del órgano frente a los actos de los poderes públicos.

Algunas críticas han sostenido que la intervención del órgano ejecutivo en la designación resta autonomía e independencia en su trabajo. Esta circunstancia, sin embargo nunca se ha dado. La autonomía e independencia del Ombudsman se muestran en la labor cotidiana; en la recepción e investigación de las quejas; en sus pronunciamientos públicos.

Son diversas las ventajas que ofrece la postulación ante un órgano del poder legislativo por parte del Presidente de la República; principalmente, impedir las negociaciones y componendas partidarias. Finalmente en el propio poder legislativo queda la facultad de aprobar o no aprobar una propuesta presidencial. En caso de actualizarse esta segunda hipótesis la postulación tendría que hacerse nuevamente por el titular del poder ejecutivo federal".¹⁵²

Para el Dr. Fix Zamudio: "Dicha autonomía se refuerza con el procedimiento para designar al Presidente de la Comisión, ya que el nombramiento corresponde al Presidente de la República, pero sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, y, en sus recesos, a la de la Comisión Permanente del Congreso Federal".¹⁵³

El artículo 10º de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos establece:

Artículo 10º "El nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, será hecho por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la

¹⁵² Madrazo Cuéllar, Jorge, "Retos y Perspectivas del Sistema Nacional De Protección no Jurisdiccional De los Derechos Humanos", *Derechos Humanos. Órgano Informativo*, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Año 12, Núm. 12, Marzo-Abril/95, pp. 233 y 234.

¹⁵³ Fix-Zamudio, Héctor, Artículo 102, Apartado B de la Constitución Federal Mexicana, *Constitucionalización del Ombudsman en el Ordenamiento Mexicano, Op. Cit.*, p. 177.

Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión”.

Victor Fairen nos dice: “No son verdaderos Ombudsmen los nombrados por el Ejecutivo (ya que la fundamental misión de los ombudsmen es el de controlar, en representación de los Parlamentos que los nombran, al propio Ejecutivo, incluso en sus más altas instancias en algún caso)”.¹⁵⁴

3.5.1.2. Requisitos para ser Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Los requisitos para ser Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos son:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. No tener menos de treinta y cinco años de edad, el día de su nombramiento; y
- III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena”.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Fairen Guillen Víctor, *Op. Cit.* p. 34.

¹⁵⁵ Artículo 9º de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos durará en sus funciones cuatro años, y podrá ser designado exclusivamente para un segundo periodo.¹⁵⁶

Las funciones del Presidente de la Comisión Nacional son incompatibles con el desempeño de cualquier otro cargo, empleo o comisión de la Federación, los Estados, Municipios o en organismos privados, o con el desempeño de su profesión, exceptuando las actividades académicas. El Presidente de la Comisión no podrá ser detenido ni sujeto a responsabilidad civil, penal o administrativa; por las opiniones y recomendaciones que formule, o por los actos que realice, en ejercicio de las funciones propias de su cargo que le asigna esta ley. El Presidente de la Comisión Nacional podrá ser destituido y, en su caso, sujeto a responsabilidad, sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Presidente de la Comisión en sus actuaciones tendrá fe pública para certificar la veracidad de los hechos con las quejas e inconformidades, presentadas ante la Comisión Nacional.¹⁵⁷

3.5.1.3. Facultades del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Las facultades del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos son:

- “1. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

¹⁵⁶ Ibidem, Artículo 11º de la Ley.

¹⁵⁷ Ibidem, artículos 12º, 13º 14º y 16º de la Ley.

- II. Formular los lineamientos generales a los que se sujetarán las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad;
- III. Dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones de la Comisión;
- IV. Distribuir y delegar funciones a los Visitadores Generales en los términos del Reglamento Interno;
- V. Enviar un informe anual al Congreso de la Unión y al Titular del Poder Ejecutivo Federal sobre las actividades de la Comisión;
- VI. Celebrar, en los términos de la legislación aplicable, acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los derechos humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines;
- VII. Aprobar y emitir las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores;
- VIII. Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el país;
- IX. Elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al Consejo de la misma; y
- X. Las demás que le señalen la presente ley y otros ordenamientos".¹⁵⁸

Proponer a Consideración del Consejo un Secretario Técnico que dependerá del mismo.¹⁵⁹

¹⁵⁸ *Ibidem*, Artículo 15° de la Ley.

¹⁵⁹ *Ibidem*, Párrafo segundo del Artículo 18° de la Ley.

El Presidente de la Comisión Nacional podrá convocar a sesiones extraordinarias al Consejo de la Comisión o a petición que le formulen a éste 3 miembros del Consejo.¹⁶⁰

Nombrar y remover a los Visitadores Generales. Los Visitadores Adjuntos serán nombrados por el Presidente de la Comisión a propuesta de los Visitadores Generales. El Presidente designará de manera libre a el Secretario Ejecutivo. También podrá nombrar y remover libremente al personal de la Comisión de acuerdo con lo previsto en las fracciones VII y IX del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.¹⁶¹

Las facultades contenidas en el artículo 15ª de la Ley de la Comisión Nacional se pueden clasificar en dos categorías: a) jurídico-administrativas (fracciones I; II; III; IV y IX); b) típicas del Ombudsman (fracciones V, VI, VII y VIII).

“Para el despacho de los asuntos que directamente correspondan a la Presidencia de la Comisión Nacional, ésta contará con el apoyo de las dependencias siguientes:

- I. Una Dirección General de Quejas y Orientación;
- II. Una Dirección General de Administración;
- III. Una Dirección General de Comunicación Social;
- IV. Una Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones;
- V. Una Contraloría Interna;
- VI. Las demás que se establezcan en los correspondientes acuerdos administrativos.

¹⁶⁰ Ibidem, Párrafo segundo del artículo 20º de la Ley.

¹⁶¹ Artículos 59º, 70º, 73º y 36º del Reglamento Interno de la C.N.D.H.

El Presidente de la Comisión Nacional contará con el apoyo de la Secretaría Particular y de la Coordinación de asesores”.¹⁶²

3.5.2. Del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

3.5.2.1. Nombramiento y Requisitos del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

En este punto también hubo discrepancias con el proyecto de Ley que el Ejecutivo Federal envió a Congreso de la Unión, ya que los legisladores establecían que el Consejo de la Comisión debería ser nombrado por la Cámara de Diputados; además de estar constituido por representantes de la sociedad mexicana, organizaciones no gubernamentales para la defensa de los derechos humanos, representantes de grupos indígenas, representantes de las barras de abogados, representantes de las instituciones de la cultura, representantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y representantes del Senado.

“El Consejo a que se refiere el artículo 5º de esta ley, estará integrado por diez personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, y cuando menos siete de entre ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público.

¹⁶² Ibidem, Artículo 35º del Reglamento.

El Presidente de la Comisión Nacional lo será también de el Consejo. Los cargos de los demás miembros del Consejo serán honorarios. A excepción de su Presidente, cada año deberá ser substituido el miembro del Consejo de mayor antigüedad".¹⁶³

"El nombramiento de los miembros del Consejo será hecho por el Titular del Poder Ejecutivo Federal y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión".¹⁶⁴

El hecho de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos dentro de sus órganos exista un Consejo Integrado por personas de reconocido prestigio en la sociedad es algo nuevo que comparado con los otros Ombudsman, con excepción del Sueco, podría llamarlo un Ombudsman Colegiado.

3.5.2.2. Facultades del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

El Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá las siguientes facultades:

- I. Establecer los lineamientos generales de la actuación de la Comisión Nacional;
- II. Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión Nacional;
- III. Aprobar las normas de carácter interno de la Comisión Nacional;
- IV. Opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión Nacional presente al Congreso de la Unión y al Titular del Poder Ejecutivo Federal;

¹⁶³ Ibidem, Artículo 17° de la Ley.

¹⁶⁴ Ibidem, Artículo 18° de la Ley.

- V. Solicitar al Presidente de la Comisión Nacional información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión Nacional;
- VI. Conocer el informe del Presidente de la Comisión Nacional respecto al ejercicio presupuestal".¹⁶⁵

"El Consejo funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias y tomará sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros presentes. Las sesiones ordinarias se verificarán cuando menos una vez al mes.

Las sesiones extraordinarias podrán convocarse por el Presidente de la Comisión Nacional o mediante solicitud que a éste formulen por lo menos 3 miembros del Consejo, cuando se estime que hay razones de importancia para ello".¹⁶⁶

"Cuando se requiera de la interpretación de cualquier disposición del presente Reglamento o de aspectos que éste no prevea, el Presidente de la Comisión Nacional lo someterá a la consideración del Consejo para que éste dicte el acuerdo respectivo.

Los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional que apruebe el Consejo, y que no estén previstos en este Reglamento, se establecerán mediante declaraciones, acuerdos o tesis, mismos que serán publicados en la Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos".¹⁶⁷

¹⁶⁵ Ibidem, Artículo 19º de la Ley.

¹⁶⁶ Ibidem, Artículo 20º de la Ley.

¹⁶⁷ Ibidem, Artículo 49º y 50º del Reglamento.

"El Consejo de la Comisión Nacional contará con un Secretario Técnico que será designado en los términos establecidos por el artículo 18, segundo párrafo, de la Ley. El Secretario Técnico acordará directamente con el Presidente de la Comisión Nacional".¹⁶⁸

3.5.3. De la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

3.5.3.1. Nombramiento y Facultades de la Secretaría Ejecutiva

"El Titular de la Secretaría Ejecutiva deberá reunir para su designación, los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Gozar de buena reputación;
- III. Ser mayor de treinta y cinco años de edad, el día de su nombramiento".¹⁶⁹

"El Secretario Ejecutivo será designado de manera libre por el Presidente de la Comisión Nacional. Los requisitos para ocupar el cargo son los que establece el artículo 21° de la Ley".¹⁷⁰

"La Secretaría Ejecutiva tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión Nacional, las políticas generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión

¹⁶⁸ Ibidem, Artículo 56° del Reglamento.

¹⁶⁹ Ibidem, Artículo 21° de la Ley.

¹⁷⁰ Ibidem, Artículo 73° del Reglamento.

Nacional ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales;

- II. Proponer y fortalecer las relaciones de la Comisión Nacional, con organismos públicos, sociales o privados, nacionales e internacionales, en materia de derechos humanos;
- III. Realizar estudios sobre los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos;
- IV. Preparar los anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos que la Comisión Nacional haya de entregar a los órganos competentes, así como los estudios que los sustenten;
- V. Colaborar con la Presidencia de la Comisión Nacional en la elaboración de los informes anuales, así como de los especiales;
- VI. Enriquecer, mantener y custodiar el acervo documental de la Comisión Nacional;
- VII. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales y reglamentarias".¹⁷¹

Las funciones de la Secretaría Ejecutiva son incompatibles con el desempeño de cualquier otro cargo, empleo o comisión de la Federación, los Estados, Municipios o en organismos privados, o con el desempeño de su profesión, exceptuando las actividades académicas.¹⁷²

"Las consultas que la Secretaría de Relaciones Exteriores formule a la Comisión Nacional sobre el estado que guarda una queja determinada, serán contestadas por la Secretaría Ejecutiva. También dará respuesta a las comunicaciones que se reciban del extranjero".¹⁷³

¹⁷¹ Ibidem, Artículo 22° de la Ley.

¹⁷² Ibidem, Artículo 12° de la Ley.

¹⁷³ Ibidem, Artículo 76° del Reglamento.

"Los estudios legislativos y las propuestas de esa naturaleza realizados por la Secretaría Ejecutiva sólo se harán en aquellas materias de la exclusiva competencia de la Comisión Nacional".¹⁷⁴

"Las funciones de la Secretaría Ejecutiva son las que establece el artículo 22 de la Ley, y para el despacho de los asuntos que les corresponde, contará con:

- I. Una Dirección General;
- II. Dos Direcciones de Área;
- III. El personal técnico, profesional y administrativo que le sea asignado;
- IV. Las demás que determine el Presidente de la Comisión Nacional".¹⁷⁵

3.5.4. De los Visitadores Generales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

3.5.4.1. Nombramiento y Facultades de los Visitadores Generales

La Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá tener hasta cinco Visitadores Generales.

"Los Visitadores Generales de la Comisión Nacional deberán reunir para su designación los siguientes requisitos:

¹⁷⁴ *Ibidem*, Artículo 77° del Reglamento.

¹⁷⁵ *Ibidem*, Artículo 74° del Reglamento.

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Ser mayor de treinta años de edad, el día de su nombramiento;
- III. Tener título de Licenciado en Derecho expedido legalmente, y tener tres años de ejercicio profesional cuando menos;
- IV. Ser de reconocida buena fama¹⁷⁶.

Los Visitadores Generales serán designados y removidos de manera libre por el Presidente de la Comisión Nacional. Los requisitos para ser Visitador General son los que establece el artículo 23º de la Ley. El régimen legal al que quedan sujetos los Visitadores Generales es el que establece en los artículos 12º y 13º de la Ley.¹⁷⁷

*Los Visitadores Generales tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciantes ante la Comisión Nacional;
- II. Iniciar a petición de parte la investigación de las quejas e inconformidades que le sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquéllas sobre denuncias de violación de derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación;
- III. Realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones de derechos humanos que por su propia naturaleza así lo permita;
- IV. Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo, que se someterán al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración;

¹⁷⁶ Ibidem, Artículo 23º de la Ley.

¹⁷⁷ Ibidem, Artículo 59º del Reglamento.

- V. Las demás que le señale la presente ley y el Presidente de la Comisión Nacional, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones".¹⁷⁶

Las funciones de los Visitadores Generales son incompatibles con el desempeño de cualquier otro cargo, empleo o comisión de la Federación, los Estados, Municipios o en organismos privados, o con el desempeño de su profesión, exceptuando las actividades académicas. Los Visitadores Generales no podrán ser detenidos ni sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa, por las opiniones y recomendaciones que formulen, o por los actos que realicen, en ejercicio de las funciones propias de sus cargos que les asigna esta ley. Los Visitadores Generales, en sus actuaciones tendrán fe pública para certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas o inconformidades, presentadas ante la Comisión Nacional.¹⁷⁸

Las Visitadurías Generales serán designadas de la manera siguiente: Primera Visitaduría General, Segunda Visitaduría General y Tercera Visitaduría General. La Primera y Segunda Visitadurías Generales conocerán de quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos de cualquier naturaleza, con excepción de las que se refieran a asuntos penitenciarios o cometidas dentro de los centros de reclusión, de las que conocerá, exclusivamente, la Tercera Visitaduría General.

Las Visitadurías Generales podrán solicitar el auxilio de la Secretaría Ejecutiva cuando quienes hayan presentado una queja ante la Comisión Nacional radiquen fuera del país y resulte necesario la práctica de diligencias o el requerimiento de informes.

"La Primera y Segunda Visitadurías Generales contarán cada una de ellas, con:

¹⁷⁶ Ibidem, Artículo 24° de la Ley.

¹⁷⁷ Ibidem, Artículos 12°, 13° y 16° de la Ley.

- I. Una Dirección General;
- II. Tres Direcciones de Área;
- III. Una Coordinación de Procedimientos Internos;
- IV. Coordinadores de Programas Especiales;
- V. Los Visitadores Adjuntos;
- VI. El personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones".¹⁸⁰

"La Tercera Visitaduría General para Asuntos Penitenciarios contará con:

- I. Una Dirección General,
- II. Una Dirección de Área;
- III. Una Coordinación de Procedimientos Internos;
- IV. Los Visitadores Adjuntos;
- V. El personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones".¹⁸¹

3.5.5. Nombramiento y Facultades de los Visitadores Adjuntos

Los visitadores adjuntos auxiliarán en sus funciones a los Visitadores Generales en los términos que fije el Reglamento y para tal efecto deberán reunir los requisitos que establezca el mismo para su designación.¹⁸²

¹⁸⁰ Ibidem, Artículo 65° del Reglamento.

¹⁸¹ Ibidem, Artículo 66° del Reglamento.

¹⁸² Ibidem, último párrafo del Artículo 24° de la Ley.

Los Visitadores Adjuntos, en sus actuaciones tendrán fe pública para certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas o inconformidades, presentadas ante la Comisión Nacional.¹⁸³

“Tendrán Carácter de Visitadores Adjuntos los miembros del personal profesional que laboren en las Visitadurías Generales, que reciban el nombramiento específico como tales encargados de la integración de los expedientes de queja y de su consecuente investigación, incluidos los peritos en medicina, medicina forense, criminología y otras que resulten necesarias para el trabajo de la Comisión Nacional.

Los Directores Generales, los Directores de Área, los Coordinadores de Programas Especiales, los Coordinadores de Procedimientos Internos adscritos a las Visitadurías Generales, así como el Director General de Quejas y Orientación, serán considerados como Visitadores Adjuntos para los efectos del artículo 16 de la Ley, y consecuentemente, en sus actuaciones tendrán fe pública”.¹⁸⁴

“Para ser Visitador Adjunto se requiere:

- I. Tener un título profesional legalmente expedido;
- II. Ser ciudadano mexicano;
- III. Ser mayor de 21 años de edad;
- IV. Tener la experiencia necesaria a juicio de los Visitadores Generales, para el desempeño de las funciones correspondientes”.¹⁸⁵

¹⁸³ *Ibidem*, Artículo 16° de la Ley.

¹⁸⁴ *Ibidem*, Artículo 68° del Reglamento.

¹⁸⁵ *Ibidem*, Artículo 69° del Reglamento.

Los Visitadores Adjuntos serán nombrados por el Presidente de la Comisión Nacional a propuesta de los Visitadores Generales.

3.6. Del Procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos

3.6.1. Del Procedimiento para Interponer la Queja por presuntas violaciones a los Derechos Humanos

“Los Procedimientos que se sigan ante la Comisión Nacional deberán ser breves sencillos, y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán además, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez, y se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

El personal de la Comisión Nacional deberá manejar de manera confidencial la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia”.¹⁸⁶

El Procedimiento que se debe seguir ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos para denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos se establece en los artículos 25º al 42º de la Ley de la C.N.D.H. y en los artículos 78º al 89 del Reglamento Interno de la propia Comisión Nacional; pero solo señalare el procedimiento para la presentación de la Queja por presuntas violaciones a los Derechos Humanos.

¹⁸⁶ Ibidem, Artículo 4º de la Ley.

Cualquier persona puede denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos ante la C.N.D.H., ya sea directamente o por medio de un representante podrá presentar su queja contra dichas violaciones. Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos pueden ser denunciados por los parientes o vecinos de los afectados, inclusive por menores de edad.

Las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas pueden acudir ante la C.N.D.H. para denunciar las violaciones de derechos humanos respecto de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.

La queja sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de ellos. En casos excepcionales, y tratándose de infracciones graves a los derechos humanos, la Comisión Nacional podrá ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada. No contará plazo alguno cuando se trate de hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad.

La denuncia deberá hacerse por escrito con la firma o huella digital del interesado, dicho escrito deberá contener, como datos mínimos de identificación: el nombre, los apellidos, el domicilio y, en su caso, un número telefónico de la persona que presenta la queja o de la persona que está siendo afectada en sus Derechos Humanos; en casos urgentes se podrá formular por cualquier medio de comunicación electrónica. No se admitirán comunicaciones anónimas, por lo que toda queja o reclamación deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación, si el quejoso no se identifica y la suscribe en un primer momento. Cuando los quejosos o denunciantes se encuentren reclusos en un centro de detención o

reclusorio, sus escritos deberán ser tramitados por los encargados o aquéllos podrán entregarse directamente a los Visitadores Adjuntos.

La Comisión Nacional designará personal de guardia para recibir y atender las reclamaciones o quejas urgentes a cualquier hora del día y de la noche. También deberá poner a disposición de los reclamantes formularios que faciliten el trámite, y en todo caso orientará a los comparecientes sobre el contenido de su queja o reclamación.

Las quejas podrán presentarse oralmente, cuando los comparecientes no puedan escribir o sean menores de edad. *Tratándose de personas que no hubiesen o entiendan correctamente el idioma español, se les proporcionará gratuitamente un traductor.*

En todos los casos que se requiera, la Comisión Nacional levantará acta circunstanciada de sus actuaciones.

En caso de que los quejosos o denunciantes no pueden identificar a las autoridades o servidores públicos, cuyos actos u omisiones consideren haber afectado sus derechos fundamentales, la instancia será recibida, si procede, bajo la condición de que se logre dicha identificación en la investigación posterior a los hechos.

La formulación de las quejas y denuncias, así como las resoluciones y Recomendaciones que emita la Comisión Nacional, no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes.

Cuando la instancia sea inadmisibles por ser manifiestamente improcedente o infundada, será rechazada de inmediato. Cuando no corresponda de manera ostensible a la competencia

de la Comisión Nacional, se deberá proporcionar orientación al reclamante, a fin de que se acuda a la autoridad o servidor público a quien corresponda conocer o resolver el asunto.

Una vez admitida la instancia, deberá ponerse del conocimiento de las autoridades señaladas como responsables utilizando en casos de urgencia cualquier medio de comunicación electrónica. En la misma comunicación se solicitará a dichas autoridades o servidores públicos que rinda un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuya en la queja, el cual deberán presentar dentro de un plazo máximo de quince días naturales y por los medios que sean convenientes, de acuerdo con el caso. En las situaciones que a juicio de la Comisión Nacional se consideren urgentes, dicho plazo podrá ser reducido.

La Comisión Nacional, podrá declinar su competencia en un caso determinado, cuando así lo considere conveniente para preservar la autonomía y autoridad moral de la institución.

3.6.2. De las Inconformidades

Las inconformidades que establece la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos aparecen en los artículos 55° al 66° de la propia Ley y en los artículos 147° a 171° del Reglamento Interno.

Las inconformidades se substanciarán mediante los recursos de queja e impugnación, con base en lo dispuesto por el Artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de acuerdo con las disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional.

3.6.2.1. Del Recurso de Queja

El recurso de queja, sólo podrá ser promovido por los quejosos, o denunciantes que sufran un perjuicio grave, por las omisiones o por la inacción de los organismos locales, con motivo de los procedimientos que hubiesen substanciado ante los mismos, y siempre que no exista recomendación alguna sobre el asunto de que se trate; y hayan transcurrido seis meses desde que se presentó la queja o denuncia ante el propio organismo local. En caso de que el organismo local acredite estar dando seguimiento adecuado a la queja o denuncia, el recurso de queja deberá ser desestimado.

El recurso de queja deberá ser presentado directamente ante la C.N.D.H., por escrito, en casos de urgencia, oralmente o por cualquier otro medio de comunicación; en este supuesto, la instancia deberá ser ratificada dentro de los tres días siguientes por el interesado. En dicho escrito o comunicación deberán precisarse las omisiones o la inactividad del organismo estatal respectivo; acompañado de las pruebas documentales que lo sustenten. La Comisión Nacional, antes de pronunciarse sobre la admisión del recurso, podrá solicitar a los interesados las *informaciones o aclaraciones que considere necesarias*, y podrá desecharlo de plano cuando lo considere notoriamente infundado o improcedente.

La tramitación será breve y sencilla. Una vez admitido el recurso, la Comisión Nacional correrá traslado del mismo, al organismo estatal contra el cual se presente, para que rinda un informe en un plazo no mayor de diez días hábiles, el cual deberá acompañar con las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. Si dicho informe no se presenta dentro de dicho plazo, se presumirán ciertos los hechos señalados, salvo prueba en contrario.

La Comisión Nacional deberá pronunciarse sobre la queja en un término que no exceda de sesenta días, a partir de la aceptación del recurso, formulando una Recomendación al organismo local, para que subsane, de acuerdo con su propia legislación, las omisiones o inactividad en las que hubiese incurrido; o bien declarará infundada la inconformidad cuando considere suficiente la justificación que presenta ese organismo estatal. Este deberá informar en su caso, en un plazo no mayor de quince días hábiles, sobre la aceptación y cumplimiento que hubiese dado a dicha Recomendación.

La Comisión Nacional ante un recurso de queja por omisión o inactividad, si considera que el asunto es importante y el organismo estatal puede tardar mucho en expedir su Recomendación, podrá atraer esa queja y continuar tramitándola con el objeto de que sea este organismo el que emita, en su caso, la Recomendación correspondiente.

La calificación de la queja que deberá autorizar el Visitador General podrá ser:

- I. De admisión del recurso, cuando éste satisfaga los requisitos legales y reglamentarios.
- II. De desechamiento del recurso, cuando éste sea notoriamente infundado o improcedente.
- III. Acuerdo de pendiente, cuando se requiera de informaciones o precisiones por parte del recurrente. El plazo al que se refiere el artículo 59º de la Ley, empezará a correr hasta que tales informaciones o precisiones se hayan formulado y el recurso haya sido admitido.

Las resoluciones de la Comisión Nacional con respecto al recurso de queja que se concluya de manera definitiva no admitirán recurso alguno.

3.6.2.2. Del Recurso de Impugnación

El recurso de impugnación procederá exclusivamente ante la Comisión Nacional y contra las resoluciones definitivas de los organismos estatales de derechos humanos o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por los citados organismos. Excepcionalmente podrán impugnarse los acuerdos de los propios organismos estatales cuando, a juicio de la Comisión Nacional, se violen ostensiblemente los derechos de los quejosos o denunciantes en los procedimientos seguidos ante los citados organismos, y los derechos deban protegerse de inmediato.

El recurso de impugnación deberá contener una descripción concreta de los hechos y razonamientos en que se apoya, así como las pruebas documentales que se consideren necesarias. A su vez el organismo estatal de derechos humanos deberá enviar la Recomendación que se impugna con los documentos justificativos que considere necesarios.

El recurso de impugnación interpuesto contra una Recomendación de carácter local, o contra la insuficiencia en el cumplimiento de la misma, deberá presentarse por escrito ante el organismo local de protección de los derechos humanos que la hubiere formulado, dentro de un plazo de treinta días naturales, contados a partir del que el recurrente tuvo conocimiento de la propia Recomendación. El citado organismo local deberá enviar el recurso ante la Comisión Nacional dentro de los quince días siguientes.

Estarán legitimados para interponer el recurso de impugnación los quejosos que estén en el expediente que haya sido integrado por un organismo local.

Una vez que la Comisión haya recibido el recurso de impugnación, de inmediato examinará su procedencia y en caso necesario requerirá las informaciones que considere necesarias del organismo estatal respectivo, o de la autoridad correspondiente. Podrá desechar de plano aquellos recursos que considere notoriamente infundados o improcedentes.

Cuando haya sido admitido el recurso, se correrá traslado del mismo a la autoridad u organismo local contra el cual se hubiese interpuesto, según sea el caso, a fin de que en un plazo máximo de diez días naturales remita un informe con las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. Si dicho informe no se presenta oportunamente, en relación con el trámite del recurso se presumirán ciertos los hechos señalados en el recurso de impugnación salvo prueba en contrario.

De acuerdo con la documentación respectiva, la Comisión Nacional, examinará la legalidad de la Recomendación del organismo local, o de la conducta de la autoridad sobre el cumplimiento de la que se le hubiere formulado. Excepcionalmente y sólo cuando se considere que es preciso un período probatorio, se recibirán las pruebas ofrecidas por los interesados o por los representantes oficiales de dichos organismos.

Una vez agotada la tramitación, la Comisión Nacional deberá resolver el recurso de impugnación en un plazo no mayor de sesenta días hábiles, en el cual deberá pronunciarse por:

- I. La confirmación de la resolución definitiva del organismo local de derechos humanos.
- II. La modificación de la propia Recomendación, caso en el cual formulará a su vez, una Recomendación al organismo local.
- III. La declaración de suficiencia en el cumplimiento de la Recomendación formulada por el organismo estatal respectivo.

- IV. La declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la Recomendación del organismo estatal por parte de la autoridad local a la cual se dirigió, supuesto en el que la Comisión Nacional, formulará una Recomendación dirigida a dicha autoridad, la que deberá informar sobre su aceptación y cumplimiento.

Las resoluciones de la Comisión Nacional con respecto al recurso de impugnación que se concluya de manera definitiva no admitirán recurso alguno.

3.6.3. De las Autoridades y Servidores Públicos

La ley de la Comisión Nacional de derechos humanos señala en sus artículos 67º al 73 las obligaciones, colaboración y responsabilidad de las autoridades y servidores públicos, respecto de los informes solicitados y de los actos u omisiones en que incurran durante la tramitación de las quejas.

De conformidad con lo establecido en la Ley de la C.N.D.H. las autoridades y servidores públicos de carácter federal, involucrados en asuntos de la competencia de la Comisión, o que por razón de sus funciones o actividades pueden proporcionar información pertinente, deberán cumplir en sus términos con las peticiones de la Comisión en tal sentido.

Tratándose de las inconformidades previstas en el artículo 102, apartado B de la Constitución Federal y en la Ley de la Comisión Nacional, las autoridades locales y municipales correspondientes deberán proporcionar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos la información y datos que ésta les solicite, en los términos de la Ley.

Las autoridades o servidores públicos a los que se les solicite información o documentación que se estime de carácter reservado, lo comunicarán a la Comisión Nacional y expresarán las razones para considerarla así. En ese supuesto, los Visitadores Generales de la Comisión Nacional tendrán la facultad de hacer la calificación definitiva sobre la reserva, y solicitar que se les proporcione la información o documentación que se manejará en la más estricta confidencialidad.

Las autoridades y servidores públicos, federales, locales y municipales, colaborarán dentro del ámbito de su competencia, con la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Sin perjuicio de las atribuciones legales de los organismos estatales de protección de los derechos humanos, la Comisión podrá celebrar convenios o acuerdos con dichas autoridades y servidores públicos para que puedan actuar como receptores de quejas y denuncias de competencia federal, las que remitirán a la Comisión Nacional por los medios más expeditos.

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

La Comisión Nacional denunciará ante los órganos competentes los delitos o faltas que, independientemente de dichas conductas y actitudes, hubieren cometido las autoridades o servidores públicos de que se trate.

Respecto a los particulares que durante los procedimientos de la Comisión Nacional incurran en faltas o en delitos, la misma lo hará del conocimiento de las autoridades competentes para que sean sancionados de acuerdo con las leyes de la materia.

La Comisión Nacional deberá poner en conocimiento de las autoridades superiores competentes, los actos u omisiones en que incurran autoridades y servidores públicos, durante y con motivo de las investigaciones que realiza dicha Comisión, para efectos de la aplicación de las sanciones administrativas que deban imponerse. La autoridad superior deberá informar a la Comisión Nacional sobre las medidas o sanciones disciplinarias impuestas.

Además de las denuncias sobre los delitos o faltas administrativas en que puedan incurrir las autoridades y servidores públicos en el curso de las investigaciones seguidas por la Comisión Nacional, podrá solicitar la amonestación pública o privada, según el caso, al titular de la dependencia que se trate.

3.7. De los Informes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Los informes anuales y especiales de la Comisión Nacional se encuentran regulados en los artículos 52º a 55º y artículo 71º, párrafo primero de la Ley, y en los artículos 172º a 174º del Reglamento Interno.

3.7.1. Informes Anuales

El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberá enviar un informe anual, tanto al Congreso de la Unión como al Titular del Ejecutivo Federal, sobre las actividades que haya realizado en el periodo respectivo. Dicho informe será difundido en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad. Ninguna autoridad o servidor público dará

instrucciones a la Comisión Nacional, con motivo del informe que envíe al Congreso y al Presidente de la República.

Los informes anuales del Presidente de la Comisión Nacional deberán comprender una descripción del número y características de las quejas y denuncias que se hayan presentado, los efectos de la labor de conciliación; las investigaciones realizadas, las Recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad que se hubiesen formulado, los resultados obtenidos, así como las estadísticas, los programas desarrollados y demás datos que se consideren convenientes.

También podrá contener el informe anual las proposiciones dirigidas a las autoridades y servidores públicos competentes, tanto federales, locales y municipales, para promover la expedición o modificación de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como para perfeccionar las prácticas administrativas correspondientes, con el objeto de tutelar de manera más efectiva los derechos humanos de los gobernados y lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servidores públicos.

3.7.2. Informes Especiales

La Comisión Nacional podrá rendir un informe especial cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades o servidores públicos que deban intervenir o colaborar en sus investigaciones, no obstante los requerimientos que ésta les hubiere formulado.

Cuando la naturaleza del caso lo requiera por su importancia o gravedad, el Presidente de la Comisión Nacional podrá presentar a la opinión pública un informe especial en el que se

exponga los logros obtenidos, la situación de particular gravedad que se presenta, las dificultades que para el desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional hayan surgido, y el resultado de las investigaciones sobre situaciones de carácter general o sobre alguna cuestión que revista una especial trascendencia.

CAPÍTULO IV

NATURALEZA JURÍDICA DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

4.1. Concepto General

El concepto de recomendación, según el Diccionario de la Real Academia Española, se refiere únicamente a: "La acción de recomendar, especialmente con elogios, una persona a otra para que ésta le favorezca: valerse de la recomendación de uno; carta de recomendación. Escrito donde constan esos elogios. Alabanza elogio: obra digna de recomendación. Consejo: recomendación paterna. Así mismo la acción de recomendar también refiere encargar, pedir, encomendar".¹⁸⁷

"Recomendación es la parte resolutive de todo escrito, elaborado por la Comisión. En esta parte hace saber a las autoridades las investigaciones realizadas y las conclusiones a que ha llegado, solicitando a la misma los actos que deben ejecutar, respecto de las violaciones de los Derechos Humanos que se hubiera apreciado".¹⁸⁸

"Recomendación: Encargo o súplica que se hace a otro, poniendo a su cuidado o diligencia una cosa.

¹⁸⁷ García Pelayo y Gross, Ramon, *Diccionario Enciclopédico Ilustrado Tomo III*, Ediciones Larousse, México, 1993, 3ª Edición, p.732.

¹⁸⁸ Aceves Parra, Luis, *Revista Jurídica Jalisciense*, Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad de Guadalajara, Año 3, Núm. 6, Mayo-Agosto, 1993, p. 63.

Recomendar, encargar, pedir o dar a uno para que tome a su cuidado una persona o negocio".¹⁸⁹

4.2. Procedimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos antes de formular sus Recomendaciones

Este procedimiento se encuentra en los artículos 36º a 42º de la Ley de la C.N.D.H. y en los artículos 90º a 128º del Reglamento Interno.

Desde el momento en que se admita la queja, el Presidente o los Visitadores Generales o adjuntos y, en su caso, el personal técnico y profesional, se pondrán en contacto inmediato con la autoridad señalada como responsable de la presunta violación de los derechos humanos para intentar una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, siempre dentro del respeto de los derechos humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata del conflicto.

Cuando una queja calificada como presuntamente violatoria de los derechos humanos no se refiera a violaciones a los Derechos a la vida o a la integridad física o síquica o a otras que se consideren especialmente graves por el número de afectados o sus posibles consecuencias, la misma podrá sujetarse a un procedimiento de conciliación de las autoridades señaladas como responsables.

¹⁸⁹ Venegas Álvarez, Sonia. *Op. Cit.*, p.48, citando en su nota de pie de página No. 73 a el Diccionario de la Lengua, Madrid, 19ª Edición, 1970, p. 1114.

De acuerdo con el párrafo anterior, el Visitador General correspondiente, de una manera breve y sencilla, presentará por escrito a la autoridad o servidor público la propuesta de conciliación del caso, siempre dentro del respeto a los derechos humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata a la violación. Para ese efecto se deberá escuchar al quejoso. La autoridad o servidor público a quien se envíe una propuesta de conciliación dispondrá de un plazo de 15 días naturales para responder a la propuesta, también por escrito, y enviar las pruebas correspondientes.

De lograrse una solución satisfactoria o el allanamiento del o de los responsables, la Comisión Nacional lo hará constatar así y ordenará el archivo del expediente, el cual podrá reabrirse cuando los quejosos o denunciantes expresen a la Comisión Nacional que no se ha cumplido con el compromiso en un plazo de 90 días. Para estos efectos, la Comisión Nacional en el término de setenta y dos horas dictará el acuerdo correspondiente, y en su caso, proveerá las acciones y determinaciones conducentes.

Cuando la autoridad o servidor público correspondiente no acepte la propuesta de conciliación formulada por la Comisión Nacional, la consecuencia inmediata será la preparación del proyecto de Recomendación que corresponda.

Si de la presentación de la queja no se deducen los elementos que permitan la intervención de la Comisión Nacional, ésta requerirá por escrito al quejoso para que la aclare. Si después de los requerimientos el quejoso no contesta, se enviará la queja al archivo por falta de interés del propio quejoso.

En el informe que deberán rendir las autoridades señaladas como responsables contra las cuales se interponga la queja o reclamación, se deberá hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, si efectivamente

existieron, así como elementos de información que consideren necesarios para la documentación del asunto.

La falta de rendición del informe o de la documentación que lo apoye, así como el retraso injustificado en su presentación, además de la responsabilidad respectiva, tendrá el efecto de que en su relación con el trámite de la queja se tengan por ciertos los hechos materia de la misma, salvo prueba en contrario.

Cuando para la resolución de un asunto se requiera una investigación, el Visitador General tendrá las siguientes facultades:

- I. Pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen violaciones de derechos humanos, la presentación de informaciones o documentación adicionales.
- II. Solicitar de otras autoridades, servidores públicos o particulares todo género de documentos e informes.
- III. Practicar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección en términos de ley.
- IV. Citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos.
- V. Efectuar todas las demás acciones que conforme a derecho juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.

Si después de los dos requerimientos no se recibe la documentación solicitada o el informe respectivo, el Visitador General mandará a algún funcionario a investigar. Si de esa investigación se acredita la violación a los derechos humanos la consecuencia inmediata será una Recomendación en la que se precise la falta de rendición del informe a cargo de la autoridad. En estos casos no habrá posibilidad de amigable conciliación ni operará la prueba en contrario. El envío de la Recomendación no impedirá que la Comisión Nacional pueda solicitar la

aplicación de las responsabilidades administrativas correspondientes en contra del funcionario respectivo. Si al concluir la investigación no se acredita la violación de derechos humanos, se hará del conocimiento del quejoso y, en su caso, se le orientará. En esta situación, no habrá lugar a elaborar Documento de No Responsabilidad a la autoridad.

El Visitador General tendrá la facultad de solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron. Dichas medidas pueden ser de conservación o restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto.

Las pruebas que se presenten, tanto por los interesados como por las autoridades o servidores públicos a los que se imputen violaciones, o bien que la Comisión Nacional requiera y recabe de oficio, serán valoradas en su conjunto por el Visitador General, de acuerdo con los principios de lógica y de la experiencia, y en su caso de la legalidad, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos materia de la queja.

La Calificación de la Queja la suscribirá el correspondiente Visitador General, que podrá ser:

- I. Presunta violación a Derechos Humanos. Se enviará al quejoso un acuerdo de admisión, de la instancia, en la que se le informará sobre el resultado de la calificación; el nombre del Visitador Adjunto encargado del expediente y su teléfono. Asimismo le invitará a mantener comunicación con dicho Visitador Adjunto durante la tramitación del expediente.
- II. Incompetencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja. Se enviará al quejoso el acuerdo respectivo en el que, con toda claridad, se señalará la causa

de la incompetencia y sus fundamentos constitucionales, legales y reglamentarios, de suerte tal que el quejoso tenga absoluta claridad sobre esa determinación.

- III. Incompetencia de la Comisión Nacional con la necesidad de realizar orientación jurídica. El Visitador General correspondiente enviará el respectivo documento de orientación en el que se explicará de manera breve y sencilla la naturaleza del problema y sus posibles formas de solución. En esos casos se señalará el nombre de la dependencia pública que debe atender al quejoso. A dicha dependencia pública se le enviará un oficio en el cual se señale que la Comisión Nacional ha orientado al quejoso y le pedirá que éste sea recibido para la atención de su problema. El Visitador General solicitará de esa dependencia un breve informe sobre el resultado de sus gestiones, mismo que se anexará al expediente respectivo.
- IV. Acuerdo de calificación pendiente, cuando la queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios, o ésta sea confusa. El Visitador Adjunto tendrá la responsabilidad de integrar debidamente el expediente de queja y solicitará a las autoridades la información necesaria, así como al quejoso las aclaraciones o precisiones que correspondan, se hará llegar las pruebas conducentes y practicará las indispensables hasta contar con las evidencias necesarias, propondrá a su superior inmediato la fórmula de conclusión que estime pertinente.

Las conclusiones del expediente, que serán la base de las recomendaciones, estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente

Los expedientes de queja que hubieran sido abiertos podrán ser concluidos por las siguientes causas:

- I. Por incompetencia de la comisión Nacional para conocer de la queja planteada.
- II. Cuando por no tratarse de violaciones a Derechos Humanos se oriente jurídicamente al quejoso.
- III. Por haberse dictado la Recomendación correspondiente, quedando abierto el caso exclusivamente para los efectos del seguimiento de la Recomendación.
- IV. Por haberse enviado a la autoridad o servidor público señalado como responsable un Documento de No Responsabilidad.
- V. Por desistimiento del quejoso.
- VI. Por falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento.
- VII. Por haberse dictado anteriormente un acuerdo de acumulación de expedientes.
- VIII. Por haberse solucionado la queja mediante los procedimientos de conciliación o durante el trámite respectivo.

Los expedientes de queja serán formalmente concluidos mediante la firma del acuerdo correspondiente del Visitador General a quien le haya correspondido conocer el asunto. En dicho acuerdo se establecerá con toda claridad la causa de conclusión del expediente y su fundamento legal y reglamentario.

Sólo procederá notificar a la autoridad o servidor público que hubiese sido señalado como responsable de la conclusión de un expediente, cuando se le hubiere corrido traslado con la queja y solicitado los informes respectivos.

4.3. De los elementos que contienen las Recomendaciones y Documentos de No Responsabilidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Concluida la investigación, el Visitador General formulará en su caso, un proyecto de Recomendación, o acuerdo de no responsabilidad en los cuales se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores públicos han violado o no los derechos humanos de los afectados, al haber incurrido en actos u omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas, o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes.

En el proyecto de Recomendación se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

Los proyectos serán sometidos al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración final.

En caso de que no se comprueben las violaciones de derechos humanos imputadas, la Comisión Nacional dictará acuerdo de no responsabilidad.

En contra de las Recomendaciones o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional, no procederá ningún recurso.

La Comisión Nacional no estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una Recomendación o a algún particular. Si dichas pruebas le son solicitadas, discrecionalmente determinará si son de entregarse o no.

Las Recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad se referirán a casos concretos; las autoridades no podrán aplicarlos a otros casos por analogía o mayoría de razón.

El Presidente de la Comisión Nacional estudiará todos los proyectos de recomendación que los Visitadores Generales presenten a su consideración formulará las modificaciones, las observaciones y las consideraciones que resulten convenientes y, en su caso, suscribirá el texto de la Recomendación.

Los textos de las Recomendaciones contendrán los siguientes elementos:

- I. Descripción de los hechos violatorios de Derechos Humanos.
- II. Enumeración de las evidencias que demuestren la violación a Derechos Humanos.
- III. Descripción de la situación jurídica generada por la violación a Derechos Humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron.
- IV. Observaciones, adminiculación de pruebas y razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de Derechos Humanos reclamada.
- V. Recomendaciones específicas, que son las acciones que se soliciten a la autoridad sean llevadas a cabo para efecto de reparar la violación a Derechos Humanos y sancionar a los responsables.

Concluida la investigación y en caso de no existir los elementos de convicción necesarios para demostrar la no existencia de violaciones a Derechos Humanos, o de no haberse acreditado éstos de manera fehaciente, el Visitador Adjunto lo hará del conocimiento de su superior inmediato a fin de que se inicie la elaboración del Documento de No Responsabilidad correspondiente.

Los textos de los Documentos de No Responsabilidad contendrán los siguientes elementos:

- I. Los antecedentes de los hechos que fueren alegados como violatorios de Derechos Humanos.
- II. Enumeración de las evidencias que demuestren la no violación de Derechos Humanos o la inexistencia de aquellas en los que se soporta la violación.
- III. Análisis de las causas de no violación a Derechos Humanos.
- IV. Conclusiones.

4.4. Características de las Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

El artículo 46° de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos establece:

“Artículo 46° La Recomendación será pública y autónoma, no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiere presentado la queja o denuncia.

En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha Recomendación. Entregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que se ha cumplido con la Recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la Recomendación así lo amerite*.

De la transcripción del artículo se desprende que las características de las Recomendaciones son las siguientes:

- I. Pública.
- II. Autónoma.
- III. No Vinculatoria (no obligan).

Con respecto a las características de las Recomendaciones de la C.N.D.H., el Dr. Jorge Carpizo sostiene lo siguiente:

“A) Si las recomendaciones fueran obligatorias para la autoridad, se convertirían en sentencias, o sea, en decisiones jurisdiccionales, y en esta forma, estos Ombudsmen dejarían de ser tales para transformarse en tribunales con todas las formalidades procesales que ello implica. Serían cada uno de ellos un tribunal más con todas las ventajas y desventajas que ello tiene, pero precisamente es lo que no se desea, sino un Ombudsman que actúe con un procedimiento flexible y antiburocrático, con un mínimo de formalidades y cuya resolución pueda ser rápida y sin costo económico para el quejoso o el agraviado, y es por ello que se transforman en auxiliares de los órganos jurisdiccionales sin sustituirlos.

B) Las recomendaciones son autónomas; es decir, ninguna autoridad o persona puede señalar y ni siquiera sugerir cuál debe ser su sentido. Las recomendaciones sólo pueden tener

como fundamento las evidencias del expediente, que son las que aportan las partes y las que los organismos consiguen en la investigación que realizan.

De este principio se deriva la propia autonomía de los organismos porque un organismo que no fuera autónomo no podría expedir recomendaciones autónomas. Su autonomía e imparcialidad son elementos *sine qua non* para su correcto funcionamiento.

C) Las recomendaciones son públicas; es decir, deben ser del conocimiento de la sociedad. Este aspecto es importantísimo para el éxito del Ombudsman. Sólo figurémonos lo que serían recomendaciones secretas. El Ombudsman hubiera fracasado, ya que su autoridad es sólo moral y necesita el respaldo de la opinión pública".¹⁹⁰

El Doctor Héctor Fix Zamudio nos dice: "El precepto constitucional señala como característica esencial de los nuevos instrumentos, la formulación de recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias, ya que si fuesen imperativas para las autoridades a las que se dirigen, se transformarían en decisiones jurisdiccionales, y por tanto, los citados organismos serían verdaderos tribunales, con todas las formalidades procesales que ello implica. Por el contrario, con los organismos similares al Ombudsman, lo que se pretende es establecer medios preventivos, sencillos, rápidos y sin formalidades, para la solución de los conflictos derivados de la afectación de los derechos de los gobernados, y por ello se transforman en auxiliares de los órganos jurisdiccionales sin sustituirlos. Como se ha observado en la realidad, la fuerza de estas recomendaciones radica en su publicidad, la que ha demostrado su eficacia. También se le otorga, según el texto fundamental, la facultad de formular denuncias y quejas ante las autoridades respectivas".¹⁹¹

¹⁹⁰ Carpizo, Jorge, Análisis del Artículo 102, Apartado B de la Constitución. *Op. Cit.*, pp. 82 y 83.

¹⁹¹ Fix-Zamudio, Héctor, Artículo 102, Apartado B de la Constitución Federal Mexicana. Constitucionalización del Ombudsman en el Ordenamiento Mexicano, *Op. Cit.*, pp. 175 y 176.

Ricardo J. Sepúlveda Iguiniz afirma: "Un límite que la Constitución señala es que las recomendaciones que dicte el órgano han de ser autónomas; el sentido de esto no es el de que las dicte por sí mismo —el órgano— pues eso es incuestionable, sino que el órgano ha de gozar de autonomía respecto a los órganos principales del poder. El cómo conseguirlo no lo concreta nuestra Constitución, ni tampoco define cuál ha de ser el grado de autonomía, porque mientras no surja como cuarto poder, algo de dependencia existirá.

En todo el artículo 102, inciso B), no se habla siquiera de esta autonomía, en todo caso, se establece que decisiones deben ser autónomas, que quiere decir tomadas por ella misma, cosa por demás evidente, pues sus decisiones son suyas, y a nadie se le ocurre que deban ser ratificadas por otro órgano; sin embargo, a nivel constitucional no se salvaguarda la autonomía que radica fundamentalmente en dos aspectos: el nombramiento o designación y las causas de remoción.

Establece nuestro texto constitucional que las recomendaciones emitidas por la Comisión no son vinculatorias, es decir, no modifican el acto violatorio. De esta manera evita la Constitución crear una instancia jurisdiccional más.

Finalmente, añade la Constitución otro adjetivo, y es que las recomendaciones son públicas. Con esto pretende dotar de fuerza a estos órganos. Los funcionarios buscarán siempre la buena opinión pública, presupuesto del prestigio público. En verdad una de las razones por las que hasta ahora más impacto han tenido las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional".¹⁹²

¹⁹² Sepúlveda Iguiniz, Ricardo J., *Reformas Constitucionales en Materia de Derechos Humanos. Op. Cit.*, pp. 271 a 274.

Jorge Madrazo Cuéllar menciona: "Las recomendaciones que formulen los organismos protectores de los derechos humanos, tanto nacional como los estatales, serán autónomas, es decir, serán producto de la independencia del órgano, el que para arribar a conclusiones sólo podrá basarse en la fuerza de las evidencias y las convicciones que las pruebas arrojen.

Las recomendaciones, y precisamente por eso se les denomina así, tienen el carácter de no vinculatorias. Esto significa que no existe la posibilidad de aplicarlas y cumplirlas si no está de por medio la voluntad de la autoridad o servidor público a las que se dirigieron".¹⁹³

Continúa diciendo el Lic. Madrazo: "Si una recomendación es obligatoria, es decir, que coactivamente puede imponerse a las autoridades, será todo menos una recomendación. En realidad la imperatividad y la coercitividad son atributos de las decisiones judiciales, por tanto, se trata de actos de naturaleza jurisdiccional que se convierten en su momento en definitivas y pasan por autoridad de cosa juzgada. Es decir, se trataría de sentencias.

Si la Comisión Nacional de Derechos Humanos dictara resoluciones obligatorias, es decir, sentencias, sería todo menos un Ombudsman; en realidad sería un tribunal; y si fuese un tribunal tal acto demencial resquebrajaría por completo el sistema de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La fuerza de las recomendaciones de los Ombudsman debe buscarse en factores distintos a una coercitividad imposible. Ella radica en la autoridad moral del órgano que la emite; en la publicación de sus contenidos; en su capacidad de crear detrás de ellas importantes corrientes de opinión pública que muevan a la autoridad en el sentido de cumplirlas cabalmente, y a los

¹⁹³ Madrazo Cuéllar, Jorge, *Derechos Humanos*, *Op. Cit.*, p.372.

efectos que debe tener el informe oficial y periódico que básicamente ante el jefe de estado y el parlamento se rinde".¹⁹⁴

La Comisión Nacional notificará inmediatamente a los quejosos de los resultados de la investigación, la recomendación que se haya dirigido a las autoridades o servidores públicos responsables de las violaciones respectivas, la aceptación y la ejecución que se haya dado a la misma, así como, en su caso, el acuerdo de no responsabilidad.

Las Recomendaciones serán notificadas a los quejosos dentro de los siguientes seis días naturales a aquel en que la misma fue firmada por el Presidente de la Comisión Nacional. Los Documentos de No Responsabilidad serán notificados de inmediato a los quejosos y a las autoridades o servidores públicos a los que vayan dirigidos.

La Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones, al realizar esta función, reportará el estado de las Recomendaciones de acuerdo con las siguientes hipótesis:

- I. Recomendaciones no aceptadas.
- II. Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento total.
- III. Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial.
- IV. Recomendaciones aceptadas, sin pruebas de cumplimiento.
- V. Recomendaciones aceptadas, con cumplimiento insatisfactorio.
- VI. Recomendaciones aceptadas, en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento.
- VII. Recomendaciones en tiempo de ser contestadas.

¹⁹⁴ Madrazo Cuéllar, Jorge, "Retos y Perspectivas del Sistema Nacional De Protección no Jurisdiccional De los Derechos Humanos", *Op. Cit.*, pp. 239 y 240.

VIII. Recomendaciones aceptadas cuyo cumplimiento reviste características peculiares.

Una vez expedida la Recomendación, la competencia de la Comisión consiste en dar seguimiento y verificar que ella se cumpla en forma cabal. En ningún caso tendrá competencia para intervenir con la autoridad involucrada en una nueva o segunda investigación, formar parte de una Comisión Administrativa o participar en una Averiguación Previa sobre el contenido de la Recomendación.

Cuando un quejoso de manera dolosa hubiere faltado a la verdad ante la Comisión Nacional, ésta de acuerdo con la gravedad y circunstancias del caso, podrá presentar la denuncia penal correspondiente por el delito de falsedad de declaraciones rendidas a una autoridad distinta de la judicial.

4.5. Publicidad de las Recomendaciones y de los Documentos de No Responsabilidad que envía la Comisión Nacional de Derechos Humanos a las Autoridades señaladas como responsables

El Presidente de la Comisión Nacional deberá publicar, en su totalidad o en forma resumida, las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad de la Comisión Nacional. En casos excepcionales podrá determinar si los mismos deben comunicarse a los interesados de acuerdo las circunstancias del propio caso.

Una vez que la recomendación haya sido suscrita por el Presidente, ésta se notificará de inmediato a la autoridad o servidor público a la que vaya dirigida, a fin de que tome las medidas

necesarias para el cumplimiento de la recomendación. La misma se dará a conocer a la opinión pública varios días después de su notificación. Cuando las acciones solicitadas en la recomendación no requieran de discreción para su cabal cumplimiento, éstas se podrán dar a conocer de inmediato a los medios de comunicación.

Las Recomendaciones se publicarán ya sea de manera íntegra o una síntesis de la misma en la Gaceta de la Comisión Nacional. Cuando la naturaleza del caso lo requiera sólo el Presidente de la Comisión Nacional podrá disponer que ésta no sea publicada.

Los documentos de no responsabilidad serán notificados de inmediato a los quejosos y a las autoridades o servidores públicos a los que vayan dirigidos. Estos documentos serán publicados íntegramente en la Gaceta de la Comisión Nacional. También se podrán hacer del conocimiento de los medios de comunicación con las modalidades que establezca el Presidente de la Comisión Nacional.

4.6. Efectos de las Recomendaciones

Los efectos de las recomendaciones una vez emitidas son: Señala públicamente a la autoridad jerárquica superior como responsable de violar los derechos humanos del gobernado; no anula, modifica o deja sin efecto las resoluciones o actos de autoridad contra los cuales hubiera presentado la queja; fomenta una cultura de los derechos humanos; corrige procedimientos y prácticas autoritarias y arbitrarias.

CAPÍTULO V

AUTONOMÍA Y OBLIGATORIEDAD DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

5.1. Conceptos de Autonomía y Obligatoriedad

Autonomía: Concepto proveniente de los vocablos griegos *autos* (mismo propio) y *nomós* (norma o ley). Entraña la facultad de "darse sus propias leyes". La autonomía expresa facultad de "darse sus propias normas" pero dentro del ámbito demarcado de antemano, respetando siempre principios, reglas obligaciones y prohibiciones que derivan preceptivamente de la voluntad ajena.¹⁹⁵

Autonomía: Potestad de que, dentro del Estado, pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial, y que les permite –cuando la tienen- la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por los ciudadanos.¹⁹⁶

Obligatoriedad: Calidad de obligatorio de un mandato, orden o disposición de un órgano de autoridad.¹⁹⁷

¹⁹⁵ Burgoa, O., Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo*, 3ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., 1992, pp. 60 y 61.

¹⁹⁶ De Pina, Rafael; De Pina Vara, Rafael, *Op. Cit.*, pp. 113 y 114.

¹⁹⁷ *Idem*, p. 369.

5.2. Propuestas de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

5.2.1. Reforma al Apartado "B" del Artículo 102 Constitucional

Desde la adición del Apartado B del Artículo 102 Constitucional entre noviembre de 1991 y enero de 1992; los legisladores federales como ya mencioné anteriormente tenían la preocupación de la autonomía de la C.N.D.H., ya que ésta no se establecía en el precepto constitucional de la Iniciativa y no estaban seguros de que se hiciera en la Ley secundaria; también estaban preocupados por las limitaciones a la competencia de la Comisión Nacional, en materia electoral, laboral y jurisdiccional, además de los actos de naturaleza administrativa que violen los derechos humanos provenientes del Poder Judicial de la Federación en los juicios ordinarios y de amparo.

Al Organismo Protector de los Derechos Humanos que establece el Apartado B del Artículo 102 de la Ley Suprema se le debe dar su autonomía de forma expresa, pero no del Poder Ejecutivo Federal, sino del Estado; ya que todo organismo público llamado descentralizado está indirectamente subordinado al titular del Poder Ejecutivo Federal, es por eso que insisto que este Organismo Protector de los Derechos Humanos sea autónomo dentro de la esfera del Estado y elevarse esa autonomía a rango constitucional.

El hecho de que la mayoría en el Congreso de la Unión se haya opuesto a elevar a rango Constitucional esa autonomía tan necesaria que necesitan los Organismos Protectores de los Derechos Humanos, es porque no les interesa que esos organismos tengan esa fuerza jerárquica para poder hacer efectiva la protección de los Derechos Humanos. Tal parece que no

son importantes los Derechos Humanos y los Organismos encargados de su vigilancia y protección, como las cuestiones electorales, económicas y financieras.

Con las reformas constitucionales realizadas después de que se elevó a rango Constitucional el Organismo Protector de los Derechos Humanos; al Instituto Federal Electoral, si le dieron esa Autonomía Constitucional, además de establecer en la Ley Suprema la conformación de sus órganos y la forma de elegir a sus consejeros, basta consultar el artículo 46º, fracción III de la Constitución; y que decir del Banco de México, que para mejorar su funcionamiento también se la dieron, basta también con consultar el párrafo seis del artículo 28º de la Constitución, y no conforme con eso se la quieren aumentar más, además de darle mayores facultades.

No estoy de acuerdo en que la Comisión Nacional de Derechos Humanos por el simple hecho de emitir o formular recomendaciones autónomas tenga autonomía, la tendrá de una forma parcial; la autonomía se le debe otorgar a nivel Constitucional para que obtenga esa jerarquía tan necesaria para llevar a cabo su cometido, que es muy importante para nuestro País.

Hay un dicho popular que dice: "O todos coludos o todos rabones", empleo este dicho en virtud de que una de las limitaciones al Organismo protector de los Derechos Humanos es en cuanto a los actos de naturaleza administrativa que violen los derechos humanos provenientes del Poder Judicial de la Federación, he citado a algunos autores anteriormente, en donde ellos afirman que el hecho de que a este organismo le este vedado conocer esos actos es por la situación de mantener la Independencia del Poder Judicial de la Federación, además de que dicho Poder tiene el control de la Constitucionalidad, mediante el Juicio de Amparo; si bien tienen razón y creo que nadie se opone a ello, salvo algunas excepciones, cabe preguntar ¿Porqué se hace esa distinción con el Poder Judicial de la Federación?. En cuanto a los actos

de carácter administrativo que violen los derechos humanos provenientes de los Poderes Judiciales de los Estados, si tiene competencia, ¿Qué aquí no se rompe la Independencia de los Poderes Judiciales de los Estados?. ¿Porque cuando este Organismo era un Organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación si podía conocer de los actos administrativos que violan los Derechos Humanos provenientes tanto del Poder Judicial de la Federación, como de los Estados?, ¿Entonces en aquella ocasión no se rompía la Independencia del Poder Judicial de la Federación?.

El Maestro Burgoa Orihuela en su exposición en el Simposio: Los Abogados Mexicanos y el Ombudsman termina diciendo "Debemos decirle a Jorge Carpizo que cuenta con el apoyo de todos los juristas del país. Así se lo dije a Jorge ante el señor Presidente Salinas de Gortari: Jorge tiene usted el apoyo de todos los cultivadores del derecho para que siga usted al frente de la Comisión, en esa preciosa labor de hacer respetar nuestro derecho, de respetar la función de todas las autoridades del país y sobre todo el Poder Judicial de la Federación, de los Poderes Judiciales Locales y la actuación de ellos y sobre todo para sembrar en el alma del pueblo mexicano la esperanza en su orden jurídico, sobrevigilado por esa gran atalaya que es la Comisión Nacional de Derechos Humanos".¹⁹⁸

A su vez en el mismo Simposio el Ministro de la anterior Suprema Corte de Justicia de la Nación, Carlos de Silva Nava, dice: "El Poder Judicial de la Federación, como garante de la Constitución mediante el Juicio de Amparo, no se ve afectado en sus funciones por la intervención legal y prudente del Ombudsman, pues éste debe cumplir con las altas funciones que le han sido encomendadas sin afectar las funciones constitucionales de aquél".¹⁹⁹

¹⁹⁸ Simposio: Los Abogados Mexicanos y el Ombudsman, organizado por la C.N.D.H. y El Gobierno del Estado de Nuevo León, a través de la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, realizado los días 21 y 22 de junio de 1991 en la Ciudad de Monterrey Nuevo León, *Memoria. C.N.D.H.*, p. 17.

¹⁹⁹ *Idem*, p. 17.

No se puede negar y creo que nadie lo haría, que la actuación del Organismo Protector de los Derechos Humanos a nivel federal ha hecho una gran labor, pero a veces las autoridades tanto federales como locales no acatan las recomendaciones de dicho organismo, ya que no son obligatorias, porque su fuerza se basa en la autoridad moral del Organismo y en la publicidad de dichas recomendaciones. ¿En verdad la autoridad moral de la Institución es la fuerza suficiente para que sus recomendaciones sean cumplidas?, no lo creo del todo, basta consultar los informes de la Comisión Nacional en donde se precisa que sólo se cumplen el 60% de dichas recomendaciones, además de que el Presidente de la República ejerce su autoridad sobre sus funcionarios y sobre los Gobernadores para que estas se cumplan, entonces ¿Donde queda esa autoridad moral?.

Para demostrar lo anterior citaremos como ejemplo los hechos ocurridos en el Vado de Aguas Blancas, Municipio de Coyuca de Benítez, Estado de Guerrero el 28 de junio de 1995, en donde se suscitaron hechos de violencia en los que perdieron la vida 17 personas y más de 20 resultaron heridas. En virtud de la queja que se elevó ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ésta emitió la recomendación 104/95 de fecha 14 de agosto de 1995 en la cual señaló: "RECOMENDACIONES: "PRIMERA.- Que a la mayor brevedad exponga usted el nombramiento de un nuevo fiscal especial que continúe con la tramitación del desglose de la averiguación previa número TAB/3208/95, iniciada con motivo de los hechos que se presentaron en 'El Vado' de Aguas Blancas, Guerrero, el 28 de junio de 1995, a fin de que se subsanen procesal o ministerialmente, según proceda, los errores, deficiencias, omisiones y desvíos de la indagatoria, para que ésta sea consignada legalmente ejercitando acción penal en contra de todos los presuntos responsables que participaron en los hechos. "SEGUNDA.- Que el fiscal especial al que se alude en el punto que antecede, conozca, integre y consigne las averiguaciones previas que se inicien en contra de los servidores públicos del Estado de Guerrero que se precisan en las siguientes recomendaciones específicas de este documento. "TERCERA.- Que el fiscal especial que se designe sea un jurista ajeno por completo al Estado

de Guerrero, que no haya tenido ni tenga relación alguna con servidores públicos o dependencias del gobierno de la entidad, y que posea reconocido prestigio nacional como abogado capaz, experimentado y honesto. Que se le provea de los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para desarrollar adecuadamente su función. "CUARTA.- Que a quien sea designado fiscal especial le sea entregada una copia de la presente recomendación, para que esté en aptitud de desahogar las líneas de investigación que se han señalado. "QUINTA.- Que hasta en tanto no se consignent las averiguaciones previas a que alude esta recomendación y con el fin de facilitar el desarrollo de las indagatorias de mérito, se suspenda en el ejercicio de sus funciones al licenciado José Rubén Robles Catalán, secretario general del Gobierno del Estado, responsable de la función de seguridad pública en la entidad. "SEXTA.- Que de inmediato destituya de su cargo al licenciado Antonio Alcocer Salazar, procurador general de Justicia del Estado, en virtud de su conducta negligente, dilatoria, apartada de la ley y tendiente a impedir el esclarecimiento de los hechos a los que se refiere la presente recomendación. Que se inicie en su contra la averiguación previa correspondiente por los delitos contra la administración de justicia y los que resulten, en que con su conducta hubiese podido incurrir. "SEPTIMA.- Que de inmediato destituya de sus cargos a los licenciados Rodolfo Sotomayor Espino, primer subprocurador, Gustavo Olea Godoy, director general de la Policía Judicial, Rosendo Armijo de los Santos, subsecretario de Protección y Tránsito, Estaban Mendoza Ramos, director general de Gobernación del Estado, Adrián Vega Comejo, ex-fiscal especial, y Gustavo Martínez Galeana, delegado de la Dirección General de Gobernación debido a la falsedad con la que han producido sus declaraciones ante esta Comisión Nacional y por su manifiesta conducta tendiente a impedir el esclarecimiento de los hechos así como, en su caso, por su participación directa en los mismos. Que en su contra se inicien las averiguaciones previas en investigación de los delitos que corresponda. "OCTAVA.- Que con relación al mayor Manuel Moreno González, director operativo de Protección y Tránsito del Estado, se le destituya inmediatamente de su cargo, se le consigne penalmente dentro de la averiguación previa iniciada con motivo de la recomendación 32/95 de esta Comisión Nacional, y que se integre y

consigne la respectiva averiguación previa ya iniciada por su participación directa en los hechos de Aguas Blancas, Guerrero, el 28 de junio de 1995. "NOVENA.- Que se ordene el inicio de las investigaciones de responsabilidad administrativa y las averiguaciones previas correspondientes en contra del licenciado Elías Reachy Sandoval, agente del Ministerio Público Dictaminador de la Agencia Central de Acapulco, Javier Reyes Grande, agente del Ministerio Público de la ciudad de Acapulco, Francisca Flores Rizo, agente del Ministerio Público de Coyuca de Benítez, Gonzalo Barrera Abarca y Rafael Cruz Suástegui, ambos peritos criminalistas, así como Juan Olea Ventura y Carlos Oruntal Santos, peritos químicos forenses de la Procuraduría General de Justicia del Estado por su ilícita, irregular, deficiente y negligente participación en la integración de la averiguación previa TAB//3208/95, así como por haber ocultado, destruido o impedido la conservación de evidencias fundamentales para el esclarecimiento de los hechos investigados. "DECIMA.- Que ordene el inicio del procedimiento administrativo que corresponda a fin de determinar la responsabilidad en que, por su impericia, incurrieron los doctores: Santos Galeana Hernández, Alma Rosa Peñaloza Gutiérrez, Ricardo Berlanga Soria, Carlos Estrada Guerrero y Pedro Rodríguez Lozano, peritos médicos adscritos al Servicio Médico Forense del Estado de Guerrero, y se impongan a éstos las medidas disciplinarias que correspondan. "DECIMOPRIMERA.- Que de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado, se dicte o se promueva de inmediato el acuerdo de arraigo que corresponda a fin de evitar que los probables responsables que se señalan en la recomendación puedan evadirse a la acción de la justicia. "DECIMOSEGUNDA.- Que toda vez que ya han sido indemnizados los deudos de los occisos, así como los heridos, instruya usted al titular de los servicios de salud del Estado para que se continúe con la atención médica especializada, oportuna y adecuada a cada uno de los siguientes lesionados: Andrés Bernal Refugio, Bernardo Carbajal Sotelo, Aníbal Pastrana Gallardo, Andrés Sánchez Rodríguez, Serafín Farfán Martínez, Apolinar Ajendis Contreras y a quienes más lo requieran de los lesionados, en virtud de las secuelas que pudieran presentar. "DECIMOTERCERA.- Que disponga lo necesario a fin de llevar a cabo una adecuada reestructuración de los cuerpos policiacos y de seguridad pública del Estado, a fin de que

ajustados estrictamente a lo dispuesto en la Constitución General de la República, cumplan con eficacia su labor de persecución de los delitos y de seguridad a los gobernados y sus bienes, de manera que resulte totalmente compatible con el respeto a los derechos humanos consignados en el orden jurídico mexicano. "DECIMOCUARTA.- Que a la mayor brevedad posible y dentro de un esquema de conciliación y concertación se pongan en marcha programas de apoyo a la productividad, desarrollo social, asistencia y seguridad pública, así como de procuración y administración de justicia, para los Municipios de Coyuca de Benítez, Atoyac de Alvarez y los otros Municipios más necesitados del Estado. "DECIMOQUINTA.- La presente recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado 'B', de la Constitución General de la República, tiene el carácter de pública. "De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta recomendación, en su caso, nos sea informada dentro del término de quince días hábiles siguientes a esta notificación. "Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, solicito a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la recomendación. "La falta de presentación de pruebas dará lugar a que se interprete que la presente recomendación no fue aceptada, por lo que la Comisión Nacional de Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública también esta circunstancia".²⁰⁰

Aunque el Gobierno del Estado de Guerrero aceptó la recomendación de la C.N.D.H., no se cumplió tal y como la misma la formuló; por eso y ante la presión de la sociedad nacional e internacional el Presidente de la República, como ya se dijo en el apartado 2.2. Constitución de 1917 del presente trabajo, solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo al Artículo 97º, párrafo segundo de la Constitución que investigara la posible violación a las

²⁰⁰ Considerando Segundo del Informe de la Comisión de la S.C.J.N., sometida a consideración del Pleno de la Misma, en caso de que se quiera consultar esta tesis, los datos están en la nota de pie de página No. 45.

garantías individuales ocurridas, como también ya se ha mencionado, en el Vado de Aguas Blancas, Municipio de Coyuca de Benítez, Estado de Guerrero el 28 de junio de 1995.

Fue necesaria la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para la investigación de los hechos ocurridos mencionados en el párrafo anterior, ya que las autoridades del Estado de Guerrero no tenían la intención de esclarecer los hechos de violencia ocurridos en ese municipio. Tal parece que hasta el Gobernador del Estado, sin que me conste, estuvo implicado de una forma indirecta, ya que su obligación era castigar a sus subordinados e indemnizar a los deudos, máxime que aceptó la Recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Apoyando lo anterior en el sentido de que el Gobernador no le interesaba aclarar los hechos del Vado de Aguas Blancas, lo podemos encontrar en las apreciaciones de la Comisión que investigó los hechos por parte de la S.C.J.N. que transcribimos: "...El gobernador afirma que ordenó al procurador de Justicia del Estado y al jefe de la Policía Judicial, se trasladaran a otro lugar totalmente distante del lugar de los hechos, para aprehender a un homicida buscado, y realizar un cateo; y en cambio, ordena atender situaciones más delicadas, con graves y frecuentes incidencias previas, a un funcionario menor, que ni siquiera se tomó la molestia de estar presente; a un subprocurador que no se acerca a dialogar o a preguntar a los viajeros de dos camiones detenidos, y todo lo dispone un mayor con elementos que en días anteriores habían sido emboscados, muriendo cuatro de ellos. Cuando los hechos ocurren, el gobernador pide a su secretario general de Gobierno y director de Comunicación Social que se trasladen de inmediato, en helicóptero, al lugar de los hechos, no a investigar éstos y exigir responsabilidades, sino aparentemente a ocultarlos y crear confusión informativa, que son los acontecimientos que esta Comisión aporta para una segunda serie de reflexiones, posteriores a los hechos. "No hay justificación legal para la existencia de retenes que impidan el libre tránsito en caminos en donde transita lícitamente la población en transporte público. No había órdenes

de aprehensión, para detener a alguna o algunas personas de entre los manifestantes, aun cuando el gobernador afirmara en medio televisivo lo contrario. No hay justificación para hacer descender al pasaje de un camión y registrarlo. No es entendible el gran despliegue de elementos armados en los caminos del Estado bajo el pretexto de 'dialogar' con algunas personas descontentas, y no contra el Gobierno del Estado, sino contra un Ayuntamiento. No se entiende la razón para escoger elementos policiales sensibilizados por anteriores ataques de apenas unos días -lo cual los descalificaba-, y que debe entenderse se encontraban llenos de rencor. "En pocas palabras, en esos días, y sobre todo en los Municipios a que nos hemos referido, el gobernador del Estado no tomó medidas adecuadas para el respeto de los derechos esenciales de las personas. La conclusión en concepto de la Comisión, es la palmaria gravedad de las situaciones previstas expresamente en el párrafo segundo del artículo 97 constitucional, que motivó el mandato que nos dictó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación"... "Las altas autoridades del Gobierno del Estado de Guerrero, a fines del mes de junio de 1995, ante la palmaria gravedad del masacramiento de civiles desarmados, y tan sólo a dos horas del suceso, empezaron a crear una versión artificial de los hechos, la cual se inició bajo el supuesto de que los miembros de la OCSS que se dirigían a Atoyac, vía Coyuca de Benítez, al ser detenidos, audazmente atacaron al cuerpo de policías motorizados; éstos fuertemente protegidos por armas de alto calibre, y aquéllos a lo sumo con los machetes que suelen portar para el desempeño de sus tareas campesinas. Así lo afirma el gobernador en una videograbación a disposición de los señores Ministros. "Es pertinente destacar lo absurdo de las declaraciones de los funcionarios del Gobierno del Estado, en su afán desmedido de encubrir, engañar y proteger; ejemplo claro de ello, entre otros, son los siguientes: "a) Al día siguiente de los hechos, en un programa televisivo, el gobernador explicó que los miembros de la OCSS tenían antecedentes delictuosos y órdenes de aprehensión incumplidas, y que se trataba de elementos sumamente peligrosos. Dentro del desarrollo de la filmación precisa que todo se originó en un ataque a machetazos, en un puesto de revisión, por actos de una persona que descende del camión azul, machete en mano, que prácticamente 'cercenó', el brazo del policía

atacado. Explica ese hecho como el desencadenante del fuego generalizado de los policías. Niega rotundamente su responsabilidad en las conductas de los policías del llamado 'retén'. "b) El licenciado Rubén Figueroa Alcocer declaró que giró instrucciones al licenciado Rosendo Armijo de los Santos, subsecretario de Seguridad Pública y Tránsito del Estado, para que algunos funcionarios del gobierno acudieran a dialogar con los representantes de la OCSS y los persuadieran para que desistieran de sus propósitos, pero que si no los convencían les permitieran seguir adelante, sólo que recogiendo las armas. En contradicción con lo anterior, el procurador general de Justicia, el director general de Seguridad Pública y Tránsito, los agentes del Ministerio Público, en la averiguación previa, y los comandantes, al rendir sus informes, todos ellos dijeron que se trató de un operativo rutinario de prevención de delitos y despistolización. "c) En entrevista televisada, el licenciado Antonio Alcocer Salazar, procurador general de Justicia del Estado, expresó que 'en las imágenes del video se ve cuando dos sujetos se descuelgan de la segunda unidad y machete en mano agreden a un policía... es cuando se escuchan detonaciones de armas de fuego... uno de los policías se agacha al ruido de una detonación de arma de fuego, cuyo humo aparece en la segunda unidad, y el disparo que iba dirigido a este elemento policiaco pega en uno de los integrantes de la Organización Campesina de la Sierra del Sur que se había descolgado machete en mano...' "d) Los comandantes Lorenzo Roque Cortés y Dustaño Vargas Hernández informaron por escrito al agente determinador del Ministerio Público que hacían la observación de que 'durante el enfrentamiento y por la forma indiscriminada que algunas personas que se trasladaban en el segundo vehículo hicieron uso de sus armas de fuego (es probable que) ellos mismos hayan lesionado a sus demás compañeros, ya que tiraron en diferentes direcciones, sin tomar en cuenta que corrían y brincaban de dicho vehículo desordenadamente sus demás compañeros'. Es decir, afirman que los campesinos privaron de la vida y lesionaron a sus demás compañeros. "e) Por su parte los peritos en criminalística de la Procuraduría General de Justicia del Estado, Rafaela Cruz Suástegui y Gonzalo Barrera Abarca, rindieron su dictamen en el que, entre otras conclusiones, destaca la siguiente: 'POR LA UBICACION DE LOS CADAVERES AL MOMENTO

DE SU LEVANTAMIENTO LOS SUSCRITOS CONCLUIMOS QUE: POR SU POSICION Y UBICACION SE ENCONTRABAN PUESTOS PARA AGREDIR CON SUS ARMAS DE FUEGO A LA PATRULLA DE LA POLICIA MOTORIZADA QUE SE ENCONTRABA DE RECORRIDO POR DICHA VIA, EN DONDE, AL SER INTERCEPTADOS PARA SU REVISION POR PARTE DE LOS ELEMENTOS DE LA POLICIA, LOS AGREDEN, REPELIENDO LA AGRESION LOS MIEMBROS DE DICHA POLICIA; LOS CUALES DEBIDO A SU INSTRUCCION MILITAR, MAYOR NUMERO Y MEJOR PERTRECHADOS REDUCEN A LOS PASAJEROS DE LA CAMIONETA FORD...' la afirmación de que los campesinos se encontraban antes de morir puestos para agredir con sus armas de fuego fue totalmente desvirtuada con dictámenes periciales posteriores y con las imágenes del segundo video, y conocido como "Toda la Verdad". "Luego, como ya se dijo, es evidente que existió un desmesurado deseo de encubrir a través del engaño. "Por otra parte, Esteban Mendoza y Gustavo Martínez, nos explicaron que filmaban o fotografiaban los principales acontecimientos políticos de la entidad, afirmando que ellos valoraban qué era lo destacable en un acto y que no. El último filmó lo que le pareció importante, y dejó de filmar cuando se asqueó. El primero afirma que nunca indicó a Martínez qué secuencias filmar y cuáles no. Lo inaudito es que Martínez actualmente está preso y procesado, no por filmar, sino por los delitos de homicidio y lesiones. Nos hizo ver que jamás fue llamado a declarar por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no obstante ello, dijo que dicha Comisión 'recomendó' se le procesara -lo cual se hizo-, como probable responsable de los delitos de homicidio y lesiones pertinentes, a pesar del hecho evidente de que filmaba o disparaba, pero no que pudiera simultáneamente, realizar ambas cosas"... "Todo lo anterior, pone de manifiesto un manejo especial de los acontecimientos. Una forma de conducirse por las altas autoridades del Gobierno de Guerrero para disculpar a éste de los sangrientos acontecimientos y un afán de poner bajo la responsabilidad de los descontentos manifestantes la culpa del masacramiento, cuando hubiere sido más sencillo, reconocer los excesos de sus enviados y los policías que los acompañaron en una misión pacífica de convencimiento; mostrar íntegramente la videograbación, y evitar todo ocultamiento y engaño, sobre todo a sus

conciudadanos; aun cuando ello implicara la consignación penal de algunos de sus colaboradores, y no optar, como lo hizo, por tratar de protegerlos como si existiera un compromiso delincencial...»²⁰¹

En las Consideraciones especiales para puntos conclusivos la Comisión de la Suprema Corte establece en su informe: "Esta Comisión considera que, a esta altura de la exposición de antecedentes y de los fundamentos del propio informe, se debe llegar a conclusiones sumariadas, para de ahí partir a proposiciones concretas al Tribunal Pleno. "1.- En el Estado de Guerrero, como ya se ha expuesto, prevaleció antes y después de los graves acontecimientos del veintiocho de junio de mil novecientos noventa y cinco, un generalizado estado de enfrentamiento entre un grupo de organizaciones campesinas (la OCSS), y el Gobierno del Estado, preocupado obsesivamente por evitar ocurrieran levantamientos similares a los del Estado de Chiapas, enfrentamientos destacables especialmente en la llamada Costa Grande, sobre todo en los Municipios de Coyuca de Benítez y Atoyac de Alvarez. El Gobierno del Estado fue rebasado, aparentemente, por estos continuos enfrentamientos, y no pudo neutralizarlos debidamente. Esta continua irregularidad en el convivir de los grupos inconformes dentro de la región, propició frecuentes hechos de sangre, dentro de los cuales los gobernantes guerrerenses no pudieron o no quisieron superar un grave y extendido estado de no respeto a los derechos fundamentales que otorga nuestra Constitución Política, y que individualmente garantiza mediante el ejercicio de la acción de amparo. "En esas condiciones la población civil de esas regiones, que no ha logrado superar las graves carencias económicas, políticas y sociales que ancestralmente ha padecido, mucho menos podría convivir bajo un orden sostenido de violación a las garantías constitucionales. "La significativa y lamentable ejecución de las personas viajantes hacia Coyuca de Benítez en el segundo camión atacado, en su mayoría fueron referidas a personas que no consta, ni tiene mayor importancia, que fueran ciudadanos

²⁰¹ Ibidem. Análisis de los elementos de la Investigación.

que finalmente intentaran llegar a Atoyac de Alvarez para hacer un acto de protesta, fuere o no de carácter político; como sí ocurría con los viajantes del primer camión que se sometieron sin violentarse. Se trató de habitantes del Municipio que viajaban en el segundo camión a Coyuca a realizar sus labores, o a sus compras regulares, o al arreglo de sus asuntos personales. "En cambio, los agresores eran miembros de la llamada Policía Motorizada, avezada en el enfrentamiento a motines y plantones, supuestamente integrando un 'retén' para desarmar a las personas, portando armas de fuego de alto calibre, capaces de disparar 'en ráfaga', y que el día de los hechos carecían de un funcionario responsable capaz de dialogar, vista la inexplicada ausencia del encomendado del gobernador, licenciado Rosendo Armijo de los Santos (sin que hasta la fecha se pueda saber la verdadera razón de su conducta omisa), y bajo la presencia lejana e indiferente de un subprocurador de Justicia que, se dice, se guarecía de la lluvia que se producía al momento de los hechos. "Al examinar los antecedentes ya resumidos, fácilmente se aprecian -para referirnos solamente a los acontecimientos del veintiocho de junio de mil novecientos noventa y cinco-, las siguientes violaciones generalizadas -y no particulares-, de las garantías individuales consagradas en los artículos 1o., 6o., 8o., 9o., 11, 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a) Violación a la garantía de tránsito, puesto que se detuvo sin orden de autoridad competente, a pasajeros que viajaban en camiones de servicio público que transitaban pacíficamente; b) Violación a la garantía de libre expresión, puesto que la propia autoridad del Estado reconoce que intervenía para que no hubiera acto de protesta contra la presidenta de Atoyac; c) Violación a la libertad personal de los transeúntes, puesto que sin orden de aprehensión detuvieron a personas, y les impidieron desplazarse libremente para atender sus asuntos; d) Finalmente, violaron sus garantías de seguridad, de defensa, de petición y de respeto a la vida"... "Todos estos hechos, además, constituyen a la vez ilícitos penales, los cuales por supuesto están siendo juzgados por las autoridades jurisdiccionales competentes del Estado de Guerrero. "Al margen de la responsabilidad penal que pudiera resultarles al gobernador y demás funcionarios del Estado de Guerrero, lo cual no es materia de la presente investigación, como ya se dijo, cabe señalar que existe la versión de

que en el segundo camión estaba infiltrado un provocador que al bajar del mismo, disparó para excitar la reacción de los policías, quien fue protegido por algunos de éstos, para su ocultamiento y evitar ser lesionado o detenido. "No obstante lo anterior, todos los testimonios recogidos de los protagonistas de la orden están acordes en que ésta fue la de establecer un diálogo conminatorio con los manifestantes que viajaban hacia Atoyac, vía Coyuca; que los convencieran al menos de dejar sus armas; y que en el peor de los casos los dejaran llegar a su destino, aunque conservaran las armas. Sólo un testimonio, el de la presidenta de Atoyac, afirma que en conversación telefónica con el gobernador Figueroa éste le dijo que los iba a parar a como diera lugar"... "Un acontecimiento de tan graves y lamentables consecuencias no puede atenderse correctamente con dar a conocer al Gobierno Federal, a los medios de comunicación y a la opinión pública un videocassette manipulado a favor de responsables, ni tampoco con dar conferencias de prensa e informes contrarios a la verdad. Tampoco fue suficiente la consignación de dos comandantes y ocho policías de los llamados motorizados. Se necesitaba haber demostrado por parte del encargado del Gobierno del Estado, no sólo lamentaciones, sino auténtica indignación, similar a la que sufrieron los campesinos y la población de la entidad al enterarse de los hechos; se necesitaba haber tomado acciones rápidas y eficaces para llegar a conocer la verdad e informarla a todo el pueblo de México"... "Tan importante como los acontecimientos concretos y lesionantes de 'El Vado' de Aguas Blancas, resulta el manejo público oficializado de los mismos. Es ahí donde aparece como sumamente preocupante para la sociedad mexicana la persistencia en incurrir en una política falta de ética, de ocultamiento, de engaño y de desprecio a la propia sociedad, por parte de quienes son elegidos o designados precisamente para defenderla y servirla. "Lo anterior se encuentra respaldado por el artículo 6o. de la Constitución, en cuanto dispone que 'el derecho a la información será garantizado por el Estado', garantía social que a través de los diferentes elementos que formalmente se manejaron con motivo de la aprobación de ese texto, se debe interpretar como un 'derecho básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana y que contribuirá a que ésta sea más enterada, vigorosa y analítica, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad.'..."

"Pretendiéndose por el Gobierno del Estado recoger la simpatía y la benevolencia públicas, y aceptando una recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en este sentido, se nombró un fiscal especial para el caso concreto de 'El Vado' de Aguas Blancas, pero no designado por el propio gobernador del Estado, tal y como lo dispone la Constitución Local. No hubo, en cambio, ningún inconveniente por parte del Ejecutivo Local y del Congreso del Estado, en variar dicha Constitución. El Congreso aceptó lo que debe entenderse como delegación de facultades de un poder en favor de otro, y nombró a ese fiscal especial como un verdadero procurador, distinto del constitucional, autónomo del constitucional, y diversificado del constitucional. Se creó un órgano ambiguo y difuso. Se alejó la averiguación y los correspondientes procesamientos, de su cauce constitucional. Imperó el capricho y la improvisación"...²⁰²

Ya el pleno de la Corte en sus puntos de acuerdo estableció: "PUNTOS DE ACUERDO: PRIMERO.- Téngase por recibido el informe que rinden los comisionados de este Tribunal Pleno. SEGUNDO.- Existió violación grave a las garantías individuales de los gobernados en los acontecimientos del veintiocho de junio de mil novecientos noventa y cinco, en 'El Vado' de Aguas Blancas, Municipio de Coyuca de Benítez, Estado de Guerrero, y en los posteriores relacionados con los primeros. TERCERO.- Se concluye que de dicha violación resultan responsables los licenciados: Rubén Figueroa Alcocer, gobernador con licencia indefinida; José Rubén Robles Catalán, ex-secretario general de Gobierno; Antonio Alcocer Salazar, ex-procurador general de Justicia; Rodolfo Sotomayor Espino, ex-primer subprocurador de Justicia; Gustavo Olea Godoy, ex-director de la Policía Judicial; Rosendo Armijo de los Santos, ex-subsecretario de Protección y Tránsito; Adrián Vega Cornejo, ex-fiscal especial; y Esteban Mendoza Ramos, ex-director general de Gobernación; todos ellos del Estado de Guerrero..."²⁰³

²⁰² *Ibidem*, Consideraciones Especiales para Puntos Conclusivos.

²⁰³ *Ibidem*, Puntos de Acuerdo.

De lo anteriormente transcrito se desprende que desde El Gobernador del Estado hasta el último policía que intervino tuvieron responsabilidad penal y administrativa en los hechos ocurridos mencionados con anterioridad.

¿Porqué la C.N.D.H., no encontró responsable al Gobernador del Estado de Guerrero?, ¿Porque la S.C.J.N., si lo encontró responsable?. Por eso sostengo que el Organismo Protector de los Derechos Humanos debe tener esa autonomía para que pueda incluso en sus recomendaciones establecer la responsabilidad del Gobernador de algún Estado en caso de que la haya.

El Congreso de la Unión debió someter a Juicio Político al Gobernador del Estado, Lic. Rubén Figueroa Alcocer, por su responsabilidad en los hechos ocurridos en el Vado de Aguas Blancas. Pero lo único que se consiguió fue que pidiera licencia a su cargo, ya que su partido en aquella ocasión era mayoría en las Cámaras del Congreso de la Unión. Esto no debe tolerarse nunca más, los gobernadores deben responder cuando sea probada su responsabilidad en hechos como los que se comentan; El partido en el poder no puede seguir burlándose del pueblo de México.

Otra Recomendación que envió la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue al Gobernador del Estado de Chiapas, en relación a los sucesos ocurridos en actéal el 22 de diciembre de 1997, en donde perdieron la vida 45 personas a manos de un grupo de paramilitares protegido según la prensa nacional por autoridades del Gobierno del Estado, en esa Recomendación tampoco se encontró responsabilidad al Gobernador del Estado, Cesar Ruiz Ferro, a pesar que las denuncias hechas por la prensa; lo único que se consiguió fue que dejara la Gubernatura del Estado al igual que el Gobernador de Guerrero, Lic. Rubén Figueroa Alcocer.

Los Derechos humanos son uno de los principales temas de la historia universal. Toda estructura jurídico-política debe tener como base y finalidad el aseguramiento de los derechos humanos; si ello no fuere así, esa estructura carecerá de valor, constituyéndose en un régimen de opresión.

Un sistema político se define y caracteriza, más allá de los aspectos ideológicos, de la propaganda, de los mecanismos clásicos para alcanzar el equilibrio y los límites al poder, y de su ostentación como democracia, por el reconocimiento y protección real a los derechos humanos. No hay que dejarse confundir: donde los derechos humanos no se respetan, no existe la democracia, sino el reino de la fuerza y la tiranía.²⁰⁴

En base a lo expuesto anteriormente también propongo que las recomendaciones del Organismo Protector de los Derechos Humanos sean obligatorias para las autoridades a las que se envían; ya que en México la llamada autoridad moral de la Institución y la publicidad de sus recomendaciones no han surtido efecto, porque muy poca gente lee la gaceta de publicación mensual que emite la Comisión Nacional y en cuantos a sus informes anuales y especiales, si bien, se publican en los periódicos de circulación nacional, insisto, muy poca gente se interesa en leer dicho informe, la gente se interesa cuando ve atropellados sus derechos por parte de la autoridad.

Mi propuesta es la siguiente: (con negritas):

Artículo 102.

²⁰⁴ Carpizo, Jorge, La Convención Americana Sobre Derechos Humanos y la Constitución Mexicana. *Estudios Constitucionales*. Editorial Porrúa, S.A., Instituto de Investigaciones Jurídicas - U.N.A.M., 4ª Edición, Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 163, México, 1994, p.475.

A. La Ley organizará al Ministerio Público de la Federación...

B. El Estado Mexicano por medio de el Congreso de la Unión creara un Organismo Público Autónomo Protector de los Derechos Humanos, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Este Organismo será Presidido por un Presidente, nombrado por el Congreso de la Unión para un periodo de cuatro años, pudiendo ser elegido para un segundo periodo, la ley establecerá el procedimiento para ello.

Para ser Presidente del Organismo se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. No tener menos de treinta y cinco años de edad, el día de su nombramiento;
- III. Poseer el día de su designación, con antigüedad mínima de diez años, título de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- IV. No pertenecer a ningún partido político;
- V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena.

Además del Presidente, el Organismo contará un Consejo que será formado por un representante del Poder Ejecutivo, un representante del Poder Legislativo y uno representante del Poder Judicial, estos deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas y siete representantes de la Sociedad, en cuantos a estos la ley establecerá la forma de designarlos. También contará para sus funciones con los órganos necesarios, la ley establecerá las reglas para su organización y funcionamiento.

Las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal crearán en el ámbito de sus respectivas competencias Organismos similares de protección a los Derechos Humanos al establecido por el Congreso de la Unión.

Los Organismos de Protección de los Derechos Humanos que establezcan el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la **Asamblea Legislativa del Distrito Federal**, en el ámbito de sus respectivas competencias, **velarán por la promoción, observancia y protección de los derechos humanos** que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación y **de los Poderes Judiciales de los Estados y del Distrito Federal**, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

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

El organismo que establezca el Congreso de la Unión, conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos locales de los Estados y del Distrito Federal

Como se puede observar de la propuesta que hago, la designación del Presidente del Organismo Protector de los Derechos Humanos recae en el Congreso de la Unión, ya que con esto se complementa dicha autonomía e independencia. El Senado de la República nunca va a decir "NO" al Presidente de la República, en virtud de que el Partido Revolucionario Institucional tiene mayoría en dicha Cámara, además de que el Organismo Protector de los Derechos Humanos va a vigilar los actos administrativos del Poder Ejecutivo, en ese sentido, no se puede ser juez y parte, es decir, nombrar al Presidente del Organismo y aprobado por el Senado, ya que el Presidente de la República tiene mayoría en esa Cámara del Congreso de la Unión y el nombramiento que haga será ratificado sin ningún problema.

No debe olvidarse que los dos anteriores Presidentes de la Comisión Nacional eran personas que poseían buena fama pública además de tener una basta experiencia en el campo del derecho, además de que su actuación no se puede poner en tela de juicio; pero el Presidente de la República los llamó para que formaran parte de su gabinete, creo es esto es una prueba más de porqué el Presidente de la República no debe nombrar al Presidente de la C.N.D.H., porque de forma indirecta lo remueve al pedirle que colabore con él.

Dentro de los requisitos para ser presidente sólo aumenté dos, que se establecen en las fracciones III y IV, ya que como todo Ombudsman debe ser un experto en Derecho y no debe ser un hombre de partido.

La forma como propongo la integración del Consejo es para terminar de afirmar que el Organismo Protector de los Derechos Humanos, sea un organismo público autónomo dentro

estado y para el efecto se necesita que los tres poderes estén representados en su consejo, además de la sociedad.

5.2.2. Reformas a los párrafos primero y tercero del artículo 108 Constitucional

Los párrafos primero y tercero del artículo 108 actualmente dicen:

"Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente...

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados..."

La propuesta que hago es la siguiente:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral y **los servidores públicos de los Organismos Protectores de los Derechos Humanos que establezca el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal**, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente...

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, **además de los servidores públicos de los Organismos de Protección de los Derechos Humanos que establezcan las Legislaturas de los Estados**, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados...?”

Lo que esta con negritas es la proposición que hago, insistiendo para que dichos Organismos tengan realmente una autonomía, debe establecerse expresamente que son servidores públicos aquellos que sirven dentro de los Organismos Protectores de los Derechos Humanos.

5.2.3. Adición de un párrafo a la fracción I del artículo 109 Constitucional

Ya he mencionado que no basta con la autoridad moral de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ni con la publicidad de sus informes para que sus recomendaciones sean aceptadas por las autoridades o servidores públicos, se necesita que éstas sean de carácter obligatorio. También he señalado la posición de algunos juristas al respecto, de que si las recomendaciones de la C.N.D.H. son obligatorias entonces serían sentencias y la Comisión Nacional no es un tribunal, y estamos de acuerdo en que las Recomendaciones no deben ser coercitivas; pero ¿Qué se puede hacer para que los funcionarios las acepten y se cumplan?, quizá se acepten cuando se trate de funcionarios menores, ¿Pero que pasa cuando los funcionarios de primer nivel tanto federales como estatales son señalados como responsables? Quizás se pueden o no aceptar.

Con motivo de la Reforma a la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1994, M^a Macarita Elizondo Gasperín hace algunas transcripciones de la exposición de motivos del Presidente Ernesto Zedillo: *"Existe un reclamo frecuente por parte de abogados y particulares, en virtud de que las sentencias de amparo no siempre se ejecutan. Ello ocasiona que personas que vencen en juicio a una autoridad no obtienen la protección de sus derechos por no ejecutarse la sentencia. De ahí que la iniciativa pretenda una propuesta de modificación en lo concerniente a la ejecución de las sentencias de amparo, las dificultades para lograr el cumplimiento de las sentencias tienen diversos orígenes; por una parte, la única sanción por incumplimiento es tan severa, que las autoridades judiciales han tenido gran cuidado de imponerla. Por otra parte, en ocasiones se ha*

evidenciado la falta de voluntad de algunas autoridades responsables para cumplir la resolución de un juicio en que hubieren sido derrotadas".²⁰⁵

Lo transcrito anteriormente evidencia en ocasiones la falta de cooperación de las autoridades para que las sentencias de amparo se cumplan; el Poder Judicial tiene medios para que se cumplan, pero aún así no se ejecutan dichas sentencias. ¿Que se puede esperar entonces de las Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos?, ¿Hacer conciencia en las autoridades y servidores públicos?.

El Artículo 109 Constitucional dice:

"Artículo 109. El Congreso de la Unión...

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses fundamentales o de su buen despacho

No procede el...

II. La comisión de delitos...

III. Se aplicaran sanciones...

Los procedimientos para...

²⁰⁵ Elizondo Gasperin, M^a Macarita, El Incumplimiento de las Sentencias de Amparo, Una Violación a los Derechos Humanos. *El Foro, Órgano de la Barra Mexicana. Colegio de Abogados, A.C.*, 8^a Época, Tomo III, Núm. 2, Segundo Semestre, México, 1995.

Las leyes determinarán los casos...

Cualquier ciudadano..."

La propuesta que hago es la siguiente:

Artículo 109. El Congreso de la Unión...

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses fundamentales o de su buen despacho.

Cuando no se cumplan más de tres Recomendaciones formuladas por el Organismo Protector de los Derechos Humanos que establezca el Congreso de la Unión y enviadas a los funcionarios indicados en el artículo 110 o a sus subordinados, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, de los Poderes Judiciales de los Estados y del Distrito Federal, y del Instituto Federal Electoral; Dicho organismo podrá hacer la denuncia y solicitud de juicio político ante la Cámara de Diputados.

No procede el...

II. La comisión de delitos...

III. Se aplicaran sanciones...

Los procedimientos para...

Las leyes determinarán los casos...

Cualquier ciudadano...

Lo que está con negritas es mi propuesta.

5.2.4. Reformas a los párrafos primero y segundo del artículo 110 Constitucional

El artículo 110 constitucional actualmente dice:

“Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador de Justicia del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas

Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán...

Para la aplicación de las sanciones...

Conociendo de la acusación...

Las declaraciones..."

La propuesta que hago es la siguiente:

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador de Justicia del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, **los Presidentes de los Organismos de Protección de los Derechos Humanos que establezca el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal**, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, **además de los Presidentes de los Organismos de Protección de los Derechos Humanos que establezcan las Legislaturas de los Estados**, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán...

Para la aplicación de las sanciones...

Conociendo de la acusación...

Las declaraciones...

Lo que está con negritas es mi propuesta; ya que los Presidentes de los Organismos Protectores de los Derechos Humanos también deben ser sujetos de juicio político en virtud que como seres humanos no son infalibles y porque son funcionarios de primer nivel.

5.2.5. Reforma o habilitación de la fracción XXVII del Artículo 73 Constitucional

El Artículo 73 Constitucional dice:

*Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I...XXVI

XXVII. Derogada

XXVIII...XXX*

Mi propuesta es la siguiente:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXVIII. Para expedir la Ley del Organismo Protector de los Derechos Humanos y;

5.2.6. Reforma o habilitación de la fracción VI del Artículo 74 Constitucional
y Adición de una Fracción XI al Artículo 76 Constitucional

El artículo 74 constitucional establece:

*Artículo 74º Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I...V

VI. Derogada.

VII...VIII*

Quedaría como sigue:

Artículo 74° Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I...V

VI. Proponer a la Cámara de Senadores una terna para el nombramiento del Presidente del Organismo Protector de los Derechos Humanos que establezca el Congreso de la Unión, la ley establecerá el procedimiento a seguir.

VII...VIII.

El artículo 76 constitucional establece:

“Artículo 76° Son facultades exclusivas de la Cámara de Senadores:

I...X”.

Quedaría de la siguiente forma:

Artículo 76° Son facultades exclusivas de la Cámara de Senadores:

I...IX

X. Nombrar al Presidente del Organismo Protector de los Derechos Humanos que establezca el Congreso de la Unión, de una terna que le proponga la Cámara de Diputados, la ley establecerá los procedimientos para ello;

XI. Las demás que la misma Constitución le atribuya

El hecho de que sea el Congreso el que nombre al Presidente del Organismo Protector de los Derechos Humanos, es porque en nuestro país nuestra forma de gobierno es

presidencialista y si el organismo como ya dije anteriormente va a vigilar la actuación del Poder Ejecutivo Federal, entonces en el campo de los derechos humanos quien nombre a su titular debe ser ajeno al Presidente de la República.

Es importante que la Cámara de Diputados participe en la propuesta de la terna que deba aprobar el Senado de la República para elegir al Presidente de la Comisión Nacional, ya que es en la Cámara Baja donde están representadas todas las corrientes partidistas en el país de una forma más numerosa, entonces deberá haber un consenso para poder elegir dicha terna. Mientras que en la Cámara Alta, si bien están representadas, pero no en la forma como lo están en la Cámara de Diputados.

Voy a transcribir algunas opiniones sobre el Presidencialismo mexicano que atinadamente ha recopilado el Dr. Jorge Carpizo.

"Daniel Moreno encuentra en nuestro ejecutivo una reminiscencia prehispánica, con poderes casi mágicos, adhiriéndose a la afirmación de que en México tenemos un *emperador sexenal*".²⁰⁶

Para Daniel Cosío Villegas "El poder del presidente aumenta mucho por la creencia, general entre los mexicanos de cualquier clase social, de que puede resolver cualquier problema 'con sólo querer o proponérselo'. Afirma que México es la única república del mundo gobernada por una monarquía sexenal absoluta: 'Y la circunstancia de que para ser presidente sea preciso pertenecer a la familia revolucionaria, ha llevado al comentarista chocarrero a afinar la definición

²⁰⁶ Carpizo, Jorge. México: Presidencialismo Puro. *El Presidencialismo Mexicano*. Siglo Veintiuno Editores, S.A., 2ª Edición, México, 1979, p.29.

anterior diciendo que se trata de una monarquía absoluta sexenal y hereditaria en línea transversal".²⁰⁷

Para Jorge Montaña "El presidente es el centro indiscutible de la pirámide política, siendo no sólo el jefe del poder ejecutivo sino de todo el sistema, y aceptándose que al ser el centro de la autoridad es también el punto necesario de equilibrio".²⁰⁸

Para Alberto G Saucedo "El presidente es el centro y la clave de toda la estructura política, ya que: 'La magnitud de sus poderes de hecho lo colocan en posición tan eminente que sólo puede ser comparada a la de los más poderosos monarcas que ha conocido la historia. Su omnipotencia no conoce ninguna de esas limitaciones que forman el complicado sistema de frenos y contrapesos ideado por el federalismo, por el parlamentarismo, por la división de poderes y por el régimen de partidos. En las manos del presidente están todos los bienes y todos los males de la nación, y por ello, el pueblo espera todo de él y todo lo puede temer de él. A él se le pide solución de grandes problemas nacionales y el remedio de los más pequeños defectos municipales, y a él se atribuyen el mérito de todos los éxitos y la culpa de todos los fracasos. De aquí la radical importancia del sistema que se establezca para la designación del presidente de la república, pues este sistema tiene todo el valor de una ley de sucesión al trono en un estado monárquico".²⁰⁹

Para Octavio Paz. "El presidente es dueño del PRI y de los medios de comunicación, y tiene facultades casi ilimitadas para usar los fondos federales. 'Lo extraordinario es que con semejantes poderes nuestros presidentes no hayan sido ni Calígulas, ni Nerones. La razón reside, quizá, en los largos años de disciplina y adiestramiento que el PRI impone en sus fieles.

²⁰⁷ Idem, p. 29.

²⁰⁸ Idem, p. 29.

²⁰⁹ Idem, pp. 29 y 30.

Aparece de nuevo la relación orgánica entre la institución presidencial y el partido. Desde su origen fueron y son realidades complementarias".²¹⁰

Para Carlos Fuentes: "En la cima del sistema se encuentra el presidente de la república, que es una institución más que hombre, y sacerdote de un rito más que institución, él asume con el cargo una tradición que proviene de los emperadores aztecas, de acuerdo con la mitificación popular".²¹¹

Para Pablo Neruda: "El presidente es un emperador azteca, mil veces más intocable que la familia real inglesa, México vive la democracia más dictatorial que puede concebirse".²¹²

Para Jorge Carpizo: "EL presidente es el líder del país, tanto constitucional como políticamente; es quien decide en última instancia la acción del gobierno y encauza la actividad del congreso federal, de los gobernadores, del partido predominante, de los municipios, del sector paraestatal e incluso de la iniciativa privada y de las principales organizaciones obreras y campesinas".²¹³

Para Jorge Carpizo a partir de la reforma de 1928 al artículo 89, fracción XVIII constitucional, el Presidente de la República nombra a los Ministros de la Suprema Corte con la aprobación del Senado. Esta atribución continua diciendo el Dr. Carpizo no tiene justificación, pues subordina el Poder Judicial de la Federación al ejecutivo, quedando a la más completa discreción del Presidente pedir la destitución por mala conducta. Esta reforma le da al Presidente de la República una fuerte injerencia en el Poder Judicial que va en detrimento de la independencia que este último debe poseer.²¹⁴ En México, ese poder está sujeto, en la práctica

²¹⁰ *Idem*, p. 30.

²¹¹ *Idem*, p. 30.

²¹² *Idem*, p. 30 y 31.

²¹³ *Idem*, p. 200.

²¹⁴ Carpizo, Jorge, *Las Reformas Constitucionales en México*. *Op. Cit.*, p.314.

cotidiana, a la decisión suprema del jefe del Poder Ejecutivo en todo los casos en que éste tenga algún interés, directo o indirecto, personal, institucional o de grupo. Sólo quedan incluidas en un área de decisión jurisdiccional independiente aquellas controversias respecto de cuya resolución no dependan intereses protegidos o involucrados en los que al titular del Poder Ejecutivo correspondan.²¹⁵

En la actualidad el Presidente de la República somete una terna a consideración del Senado para elegir a un miembro de la Suprema Corte, pero viene siendo lo mismo, ya que se trata de disimular un poco.

El Presidente de la República en nuestro país tiene tanto poder que pudiera ser considerado como un Dios; si bien es cierto que nuestro sistema es presidencialista, creo que se le debe dar mayor soberanía y mayores facultades a los otros dos poderes para que en realidad tengan la misma jerarquía y disminuirle algunas facultades al Ejecutivo.

Para Jorge Carpizo las causas de dicho predominio del presidente mexicano son:

- a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.

²¹⁵ Krieger, Emilio, *La Soberanía Nacional y la Soberanía Popular. En Defensa de la Constitución, Violaciones Presidenciales a la Carta Magna*, Editorial Grijalbo, S.A. de C.V., México, 1994, p 40.

- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, y las amplias facultades que tiene en materia económica.
- e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación
- g) La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo.
- h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.
- j) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.²¹⁶

Por último Jorge Carpizo nos dice. “El presidente de la república es el centro de la atención pública, porque es el órgano predominante del Estado, porque en él están cifradas las esperanzas de un pueblo, porque es durante determinado número de años un personaje tan poderoso como los reyes legendarios, como aquellos personajes, hoy de leyenda: Luis XIV, Felipe II, Federico II, etcétera.

El Presidente en México es quien determina en forma preponderante el estilo de vida durante su periodo. Puede darle al país un sistema con una orientación social, de ayuda a grandes clases sociales –las más débiles–, o puede aliarse a la poderosa burguesía nacional. Puede encauzar los recursos públicos a obras de ornato o a tratar de resolver los problemas

²¹⁶ Carpizo, Jorge, *Notas sobre el Presidencialismo Mexicano*, pp. 339 y 340.

nacionales. En fin, durante seis años, más que guiar los destinos de México, los determina. Y es más, con el transcurso del tiempo aumentan sus poderes –facultades– constitucionales, y con los años se le permite intervenir en campos que con anterioridad a la reforma constitucional le estaban vedados”.²¹⁷

Podría seguir poniendo las posturas de más investigadores sobre la figura presidencial y sus facultades, pero creo que es suficiente para darnos una idea de lo que es nuestro sistema presidencial.

5.3. Propuesta de Reformas a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Sólo propondré las reformas a los artículos de la ley que considero necesarios para que queden adecuados a la reforma constitucional ya propuesta. Ya he expuesto anteriormente el porque de estas reformas.

“Artículo 2º La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano”.

Quedaría así:

²¹⁷ Carpizo Jorge, Sistemas de Gobierno. *La Constitución Mexicana de 1917*, Editorial Porrúa, S.A., 9ª Edición, México. 1995, pp. 281 y 282.

Artículo 2º La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con facultades para organizarse internamente y ejercer libremente su presupuesto; que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

“Artículo 6º La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

I...II

III. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV...XV”.

Quedaría así:

Artículo 6º La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

I...II

III. Formular recomendaciones públicas autónomas, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV...XIV

XV. Poner la denuncia y solicitud de juicio político ante la Cámara de Diputados por más de tres recomendaciones no cumplidas, en términos del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

XVI. Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales.

"Artículo 8º En los términos de esta ley, sólo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo. La Comisión Nacional por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo".

Quedaría así:

Artículo 8º En los términos de esta ley, sólo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de **los tribunales administrativos federales y de los tribunales agrarios**, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo. La Comisión Nacional por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

"Artículo 9º El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberá reunir para su designación los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. No tener menos de treinta y cinco años de edad, el día de su nombramiento;
- III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de *robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena.*

Quedaría así:

Artículo 9º El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberá reunir para su designación los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. No tener menos de treinta y cinco años de edad, el día de su nombramiento;
- III. **Poseer el día de su designación, con antigüedad mínima de diez años, título de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello.**
- IV. **No pertenecer a ningún partido político**
- V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena.

“Artículo 10º El nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, será hecho por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión”.

Quedaría así:

Artículo 10º El nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será hecho por el Congreso de la Unión de la siguiente forma:

- I. **La Cámara de Diputados convocará por medio de la Comisión Respectiva a foros de consulta para integrar la terna, en dichos foros podrán participar: los gobiernos federal y estatales, las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas, los colegios de abogados, las instituciones Académicas del País y la sociedad en general;**
- II. **Una vez que la Comisión Respectiva tenga la terna la someterá al pleno de la Cámara de Diputados para su aprobación; dicha aprobación deberá contar con el voto de las dos terceras partes de los miembros de la misma.**
- III. **Una vez aprobada la terna, ésta será enviada a la Cámara de Senadores,**
- IV. **Dentro de los 15 días siguientes en que el Senado reciba la terna que le envíe la Cámara de Diputados deberá escoger y aprobar al Presidente de la Comisión Nacional, dicha aprobación deberá hacerse con las dos terceras partes de sus miembros.**
- V. **En caso de que el Senado rechace la terna que le envíe la Cámara de Diputados, ésta podrá presentar una segunda y la Cámara de Senadores deberá elegir necesariamente a uno de los candidatos de la segunda terna propuesta por la Cámara de Diputados.**
- VI. **En caso de que esté en receso el Congreso de la Unión y deba elegirse al nuevo Presidente de la Comisión Nacional, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias para poder elegir al Presidente de acuerdo con lo dispuesto por las fracciones anteriores.**

“Artículo 17º El Consejo a que se refiere el artículo 5º de esta ley, estará integrado por diez personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, y cuando menos siete de entre ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público.

El Presidente..."

Quedaría así:

Artículo 17º El Consejo a que se refiere el artículo 5º de esta ley, estará integrado por diez personas: **un representante del Poder Ejecutivo, un representante del Poder Legislativo, un representante del Poder Judicial, de acuerdo con lo establecido por el Apartado B del Artículo 102 Constitucional y siete representantes de la sociedad que gocen de buena fama pública, mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos y que no tengan ningún cargo o comisión como servidor público.**

El presidente...

"Artículo 18º El nombramiento del Consejo será hecho por el Titular del Poder Ejecutivo Federal y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores o en los recesos de ésta, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

El Consejo..."

Quedaría así:

Artículo 18º El nombramiento del Consejo será hecho en caso de los representantes de los Poderes de la Unión por cada uno de ellos. En tanto que los representantes de la sociedad serán hechos por la Cámara de Diputados y ratificados por la Cámara de Senadores de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 10º de esta Ley, previas **consultas con los Gobiernos de los Estados, con las organizaciones no gubernamentales**

legalmente constituidas, con las instituciones académicas del país y con la sociedad en general.

"19° El Consejo de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades:

I...VI"

Quedaría así:

Artículo 19° El Consejo de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades:

I...VI

VII. Opinar y conocer la denuncia a que se refiere la fracción XV del artículo 6° de esta ley.

"Artículo 24° Los Visitadores Generales tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

I...V

Los Visitadores Adjuntos..."

Quedaría de esta forma:

Artículo 24° Los Visitadores generales tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

I...IV

V. Rendir informes sobre quejas específicas que le sean solicitados por el Consejo de la Comisión Nacional.

VII. Las demás que le señale la presente ley y el Presidente de la Comisión Nacional, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Los Visitadores Adjuntos...

"Artículo 46° La Recomendación será pública y autónoma, no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiere presentado la queja o denuncia.

En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha Recomendación. Entregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la Recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la Recomendación así lo amerite".

Quedaría como sigue:

Artículo 46° La Recomendación será pública y autónoma, para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiere presentado la queja o denuncia, **cuando estos sean de imposible reparación.**

Una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, entregando, en su caso, las pruebas

correspondientes de que ha cumplido con la Recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la Recomendación así lo amerite.

De la Recomendación que se haga llegar a la autoridad o servidor, se correrá traslado al superior jerárquico para que vigile que ésta sea cumplida en los términos que le fue dirigida.

Para el caso de que la autoridad superior no cumpla con más de tres recomendaciones o sus subordinados, el Presidente de la Comisión podrá hacer la denuncia y solicitud de juicio político en los términos del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 64º Sólo quienes hayan sido quejosos en un expediente integrado por un organismo estatal de derechos humanos, estarán legitimados para interponer los recursos de impugnación, tanto contra las recomendaciones de dichos órganos como contra la insuficiencia de las autoridades en el cumplimiento de ellas".

Quedaría así:

Artículo 64º Solo quienes...

La Comisión Nacional está facultada para revisar de oficio las recomendaciones emitidas por los organismos locales de derechos humanos, en los casos relativos a tortura, homicidio, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones, o donde sean afectados grupos sociales.

"Artículo 76° La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá la facultad de elaborar su anteproyecto anual de egresos, el cual remitirá directamente al Secretario de Estado competente, para el trámite correspondiente".

La propuesta sería:

Artículo 76° La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá la facultad de elaborar su anteproyecto anual de egresos, el cual remitirá directamente a la Cámara de Diputados para que le sea autorizado conforme a los procedimientos que determine dicha Cámara.

Como se podrá observar de las propuestas que se hacen se está obligando a las autoridades a aceptar las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y en caso de que más de tres recomendaciones no sean cumplidas ya sea por el superior jerárquico o sus subordinados, podrá ser sometido a juicio político dicho superior.

Se establece una nueva forma de elección y nombramiento del Presidente de la Comisión para reforzar su independencia del Ejecutivo Federal, y se obliga al Congreso para que dicha elección sea hecha por consenso de todas las fuerzas políticas representadas en él, además de que debe consultar a toda la sociedad en general.

De igual forma se propone una nueva manera de conformación del Consejo de la Comisión, para que dentro de él estén representados los Poderes de la Unión y la Sociedad, de esta forma se refuerza su autonomía dentro del Estado.

Así como también se establece el hecho de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos no deba conocer de los actos administrativos de los Poderes Judiciales de los Estados y del Distrito Federal que violen los derechos humanos; sólo podrá conocer tratándose de tribunales administrativos del orden federal y de los tribunales agrarios.

CONCLUSIONES

Primera. Los antecedentes del Ombudsman nacen en Suecia y son: 1) La figura llamada Preboste de la Corona creada en el siglo XVI, cuya función era vigilar bajo la autoridad del rey, el buen funcionamiento y administración de justicia del reino; 2) En 1713 se establece un *Konungens Hogsta Ombudsman* nombrado por el Rey, que supervisaba que las leyes y reglamento fueren cumplidos y que los servidores públicos efectuaran correctamente sus tareas; 3) En 1719 se establece el Canciller de Justicia, nombrado por el Rey, que tenía amplias facultades para intervenir sobre la administración real y de justicia.

Segunda. El Ombudsman como lo conocemos nace en Suecia en 1809 y es nombrado por el Parlamento, cuya función es vigilar los actos administrativos del gobierno, atender las quejas de los gobernados cuando sus derechos han sido violentados por las autoridades y servidores públicos.

Tercera. Esta figura la toman como ejemplo y la adoptan los países escandinavos: En Finlandia en 1809, porque estaba anexo al reino de Suecia; en Dinamarca en 1954 y en Noruega en 1946 y en todos estos países el Ombudsman es nombrado por el Parlamento y en general con las mismas atribuciones.

Cuarta. Las Características del Ombudsman son: Independencia, ya que no depende de ninguno de los Poderes, su titular es nombrado por el Parlamento; Autonomía, porque se le permite organizar su oficina de forma libre; Imparcialidad, ya que en sus resoluciones debe ser objetivo, además de que no debe ser un hombre de partido; Accesibilidad al Ombudsman, porque no se necesita de formalidad para poder presentar una queja o denuncia, sus procedimientos son sencillos y sin formalidades; Resoluciones del Ombudsman, estas son

autónomas, y no son obligatorias para las autoridades o servidores públicos; Accesibilidad del Ombudsman a la información, esto es que el Ombudsman puede solicitar toda la información de las autoridades o puede acudir a las oficinas públicas o cárceles para poder tener acceso a dicha información; Autoritas, el Ombudsman al ser nombrado por el Parlamento esta revestido de una autoridad moral, además de que su titular debe ser experto en derecho y debe gozar de buena fama pública; Publicidad, el Ombudsman da un informe anual y especial al parlamento, además de publicar sus recomendaciones para que la sociedad presione a la autoridad o servidor público a quien van dirigidas y estos cumplan con dichas recomendaciones.

Quinta. El Ombudsman no conoce de cuestiones electorales, para que se mantenga libre de toda sospecha y que su autoridad moral no se vea afectada.

Sexta. En México el antecedente antes de la Constitución de 1917, lo encontramos en la Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí, concebida por Ponciano Arriaga en 1847, aunque Arriaga no conocía la figura del Ombudsman, su propuesta era muy parecida a la institución sueca.

Séptima. El Constituyente de 1917 en el artículo 97º, faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que nombre a algunos de sus miembros para conocer de violaciones a las garantías individuales, ya sea se oficio o por pedimento del Poder Ejecutivo o por cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; un antecedente a esta disposición la encontramos en 1879 cuando la Corte Intervino a petición de su Fiscal General, en los sucesos del fusilamiento que llevo a cabo el Gobernador de Veracruz, el General Mier y Teran, debemos aclarar que en la Constitución de 1857 no se establecía esta facultad de la Suprema Corte de Justicia. El único antecedente después de promulgada la Constitución de 1917, lo encontramos en los sucesos ocurridos el 28 de junio de 1995, en el Vado de Aguas Blancas, en el Municipio de Coyoaca de

Benitez, en el Estado de Guerrero, en donde intervino la Corte a petición del Presidente de la República.

Octava. *En México han sido creadas instituciones que se podrían considerar como antecedentes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.*

Novena. Debido a la presión de la sociedad nacional e internacional, por la constante violación de los derechos humanos por parte de quien era su obligación salvaguardarlos. En junio de 1990, mediante decreto presidencial se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con amplias facultades para conocer de la violación de los derechos humanos por actos administrativos de las autoridades y servidores públicos, con sus limitaciones en asuntos electorales, jurisdiccionales y laborales

Décima Primera. Aun cuando ya existía un organismo protector de los derechos humanos, se decía que éste estaba subordinado al Presidente de la República, ya que era un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que la Comisión Nacional debería elevarse a rango constitucional, dándole la autonomía necesaria para que pudiera llevar a cabo su cometido.

Décima Segunda. En enero de 1992 se eleva a rango constitucional la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pero hay algunas críticas, ya que en el precepto constitucional no se establece de forma expresa su autonomía, en su ley secundaria se establece como un organismo descentralizado, su Presidente y Consejo son nombrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado, que de esta forma tendría una autonomía parcial y seguiría dependiendo de forma indirecta del Presidente de la República

Décima Tercera. La competencia de la Comisión Nacional tiene algunas limitaciones que son; no podrá conocer los actos administrativos del Poder Judicial de la Federación y por supuesto las que ya tenía que son: asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. En cuanto a los actos administrativos del Poder Judicial de la Federación se dijo que no entraban en la competencia de la Comisión Nacional, para no romper su unidad e independencia, además de que dicho Poder tenía a su cargo el control de la Constitucionalidad mediante el Juicio de Amparo.

Décima Cuarta. Sus Recomendaciones son públicas autónomas y no vinculatorias, ya que si fueran obligatorias, entonces serían sentencias y la Comisión no es un tribunal. Para que éstas sean cumplidas por las autoridades y servidores a los que van dirigidas se necesita la fuerza de la sociedad, ya que dichas recomendaciones son públicas, además de la fuerza moral de la institución.

Décima Quinta. La Comisión Nacional tiene facultades más allá que el Ombudsman Sueco, entre otras, encontramos: Promover el estudio, enseñanza y divulgación de los derechos humanos, proponer al Ejecutivo Federal, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos y conocer en segunda instancia las inconformidades contra las recomendaciones de los organismos locales de derechos humanos.

Décima Sexta. Su procedimiento es sencillo sin formalidades, cualquier persona puede acudir a poner una denuncia o queja, inclusive un niño.

Décima Séptima. La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha hecho una gran labor, pero para que dicha labor sea aceptada por todas las autoridades debe tener una jerarquía más elevada, es decir, se necesita establecer de una forma expresa su autonomía en el precepto constitucional; que su Presidente y su Consejo sean nombrados por el Congreso de la Unión, previa consulta con la sociedad.

Décima Octava. Su Consejo debe estar integrado por representantes de los Poderes de la Unión y por representantes de la Sociedad para que en realidad sea un organismo del Estado y no sea un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal.

Décima Novena. La Comisión tampoco debe conocer de los actos administrativos de los Poderes Judiciales de los Estados y del Distrito Federal, si bien es cierto que estos no tienen el Control de la Constitucional, pero debe respetarse también su independencia y darle el mismo trato que se le da al Poder Judicial de la Federación.

Vigésima. Para algunas autoridades, la autoridad moral de la Comisión no les interesa, ya que a veces *no aceptan las Recomendaciones de la Comisión Nacional, o cuando las aceptan sólo las cumplen parcialmente*, no creo del todo que la autoridad moral de la Comisión y la publicidad de las recomendaciones sea necesario para que sus Recomendaciones se acepten y cumplan; se necesita que sus recomendaciones sean obligatorias para las autoridades o servidores públicos a las que sean dirigidas y en caso de que no cumplan más de tres sean sujetos de juicio político, ya que a veces no les importa lo que la diga la sociedad, ni quieren hacer conciencia de que se deben respetar los derechos humanos.

Vigésima Primera. Si bien es cierto de que la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos existen mecanismos para sancionar a los servidores públicos que no cooperen con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pero no se establece nada acerca de sus recomendaciones. Con la propuesta que hago no trato de que suplir la función de los tribunales, ya que la Comisión no va a juzgar a los servidores públicos que no quieran cumplir sus recomendaciones, sino es el Congreso de la Unión quien va a hacerlo, mediante el juicio político.

Vigésima Segunda. Se necesita tener una Comisión Nacional de Derechos Humanos más fuerte y para darle esa fuerza, considero que debe tener la facultad de denunciar ante el Congreso de la Unión al Superior Jerárquico cuando éste no cumpla más de tres recomendaciones o cualquiera de sus subordinados.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, 9ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1990.

Aguilar Cuevas, Magdalena.- El Defensor del Ciudadano (Ombudsman), U.N.A.M. (Facultad de Derecho) - C.N.D.H., México, D.F., 1991.

Aguilar Cuevas, Magdalena.- Regulación del Ombudsman en el Derecho Internacional Comparado, C.N.D.H., 1ª Edición, México, D.F., 1993.

Barrera Graf, Jorge.- La Defensoría de los Derechos Universitarios de la U.N.A.M. y la Institución del Ombudsman en Suecia, Instituto de Investigaciones Jurídicas – U.N.A.M., Serie B, b) Estudios Especiales, Núm. 23, México, D.F., 1986.

Barragán, José.- El Laberinto de la Ilegalidad de la C.N.D.H., Ediciones Crisol del Partido de la Revolución Democrática, 1ª Edición, México, D.F., 1991.

Burgoa O., Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., 7ª Edición, México, D.F., 1989.

Burgoa, O., Ignacio.- Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, 3ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1992.

Carpizo, Jorge.- Algunas Reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos, C.N.D.H., 1ª Edición, México, D.F., 1992.

Carpizo, Jorge.- El Presidencialismo Mexicano, Siglo Veintiuno Editores, S.A., 2ª Edición, México, D.F., 1979.

Carpizo, Jorge.- Estudios Constitucionales, Editorial Porrúa, S.A., Instituto de Investigaciones Jurídicas – U.N.A.M., 4ª Edición, Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 163, México, D.F., 1994.

Carpizo, Jorge.- Modernización del Derecho Mexicano, Reformas Constitucionales y Legales – 1992, Instituto de Investigaciones Jurídicas – U.N.A.M., Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 146, México, D.F., 1993.

Carpizo, Jorge.- La Constitución Mexicana de 1917, Editorial Porrúa, S.A., 9ª Edición, México, D.F., 1995.

Carpizo, Jorge.- ¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?, Serie Folletos 1990/5, C.N.D.H.

C.N.D.H.- El Ombudsman Judicial – Perspectivas Internacionales, 1ª Edición, México, D.F., 1993.

C.N.D.H.- La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad, Memoria, México, D.F., 1992.

C.N.D.H.- Procuración de Justicia y Derechos Humanos; Análisis de las Recomendaciones de la C.N.D.H., México, D.F., 1997.

C.N.D.H.- Simposio: Los Abogados Mexicanos y el Ombudsman, Memoria, México, D.F., 1992.

De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael.- Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1988.

García Pelayo y Gross, Ramon.- Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Tomo III, Ediciones Larousse, 3ª Edición, México, D.F., 1993.

Fairen Guillen, Víctor.- El Defensor del Pueblo, Ombudsman, Tomo I, Parte General, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982.

Fix-Zamudio, Héctor.- El Ombudsman Judicial, Perspectivas Internacionales, C.N.D.H., 1ª Edición, México, D.F., 1993.

Fix-Zamudio, Héctor.- Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos, C.N.D.H., 1ª Edición, México, D.F., 1993.

Fix-Zamudio, Héctor.- La Protección Procesal de los Derechos Humanos ante las Jurisdicciones Nacionales, Instituto de Investigaciones Jurídicas - U.N.A.M., Serie B Estudios Comparativos, b) Estudios especiales, Núm. 21, Editorial Civitas, S.A., México, D.F., 1982.

Fix-Zamudio, Héctor.- La Modernización del Derecho Constitucional Mexicano, Reformas Constitucionales, 1990-1993, Instituto de Investigaciones Jurídicas - U.N.A.M., Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 159, México, D.F., 1994.

Fix-Zamudio, Héctor.- Protección Jurídica de los Derechos Humanos; Estudios Comparativos, Colección Manuales 1991/5, C.N.D.H.

Krieger, Emilio.- En Defensa de la Constitución, Violaciones Presidenciales a la Carta Magna, Editorial Grijalbo, S.A. de C.V., México, D.F., 1994.

Madrazo Cuellar, Jorge.- Reflexiones Constitucionales, Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 156, Editorial Porrúa, S.A. - Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, D.F., 1994.

Rabasa Gamboa, Emilio.- Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México; Análisis Jurídico de la Ley de la C.N.D.H., C.N.D.H., México, D.F., 1992.

Rwat, Donal, C.- El Ombudsman, El Defensor del Pueblo, traducido por Suarez Eduardo L., Fondo de Cultura Económica, 1ª, Edición, México, D.F., 1992.

Salomon Delgado, Luis Ernesto.- El Ombudsman, Universidad de Guadalajara (Colección Publicaciones Educativas de la Dirección de Desarrollo Académico), 1992.

Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., 14ª Edición, México, D.F., 1988.

Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., 23ª Edición, México, D.F., 1989.

Universidad Autónoma de San Luis Potosí, La Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí, 1988.

Venegas Álvarez, Sonia.- Origen y Devenir del Ombudsman ¿Una Institución Encomiable?, Serie G: Estudios Doctrinales Núm. 117, Instituto de Investigaciones Jurídicas - U.N.A.M., México, D.F., 1988.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Reglamento de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios

REVISTAS

Aceves Parra, Luis.- Revista Jurídica Jalisciense, Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad de Guadalajara, Año 3, Núm. 6, Mayo-Agosto, 1993.

Armienda Calderón, Gonzalo, M.- Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XI, Números 172-173-174, Julio-Diciembre, 1990.

Carpizo, Jorge.- El Foro, Órgano de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, 5ª Época, Núm. 28, Septiembre-Diciembre de 1972.

Elizondo Gasperín, Mª Macarita.- El Foro, Órgano de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C., 8ª Época, Tomo III, Núm. 2, Segundo Semestre, México, 1995.

Gaceta de la C.N.D.H.- Núm. 90/0, 1º de agosto de 1990.

Gaceta U.N.A.M.- Vol. I, Núm. 30, 08 de Agosto de 1985

Hernández Martínez, María del Pilar.- Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas – U.N.A.M., Nueva Serie, Año XXVI, Núm. 76, Enero-Abril de 1993.
Islas Colín, Alfredo y Vázquez Alfaro, José Luis.- Revista Juris Tamtum, Facultad de Derecho de la Universidad Anahuac, México, D.F., Año XI, Número 7, Otoño-Invierno, 1996.

Madrazo Cuéllar, Jorge.- Derechos Humanos, Órgano Informativo, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Año 12, Núm. 12, Marzo-Abril/95.

Prat, J.A., Revista Uruguaya de Derecho Procesal y Político, Tomo II, Núm. 9.

Rabasa, Emilio O.- Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas – U.N.A.M., Nueva Serie, Año XXV, Núm. 74, Mayo-Agosto de 1992.

Revista Jurídica Jalisciense, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad de Guadalajara, Año 2, Núm. 4, Septiembre-Diciembre, 1992.

Revista Proceso, Núm. 458, 12 de agosto de 1985.

Revista Proceso, Núm. 1017, 29 de abril de 1996.

Sepulveda Iguiniz, Ricardo J.- Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, Año 17, Núm. 17, México, D.F., 1993.

HEMEROGRAFÍA

Acuerdo del Ayuntamiento Constitucional de la Ciudad de Colima, 21 de noviembre de 1983.

Diario Oficial de la Federación, 25 de enero de 1989.

Diario Oficial de la Federación, 06 de junio de 1990.

Decreto No. 206, Diario de los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro, 1º de diciembre de 1916, Periodo Único, Tomo I y Tomo II.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, versión mecanográfica, Año I, No. 9, Noviembre 19 de 1991.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, versión mecanográfica, Año I, No. 20, Diciembre 13 de 1991.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, versión mecanográfica, Año I, No. 18, de Junio 16 de 1992.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, versión mecanográfica, Año I, No. 20, de Junio 23 de 1992.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, versión mecanográfica, Año I, No. 25, Diciembre 16 de 1991