

## PROPUESTAS DE REFORMA AL ARTÍCULO 102, APARTADO B, CONSTITUCIONAL (ORGANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS)

### 1. EL PROYECTO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

A. Se están discutiendo actualmente reformas a los organismos protectores de los derechos humanos, es decir, a las comisiones que están constitucionalmente encargadas de esta hermosa, bella e indispensable función.

Uno de estos documentos tiene el emblema de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH); aunque oficialmente no se entregó, la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República lo ha venido estudiando por considerar que representa la opinión de la CNDH a pesar de que su Consejo, hasta donde conozco, no lo haya oficialmente aprobado. No deja de ser ésta una situación curiosa.

Sin embargo, como todo parece indicar que sí existe voluntad política para reformar el artículo 102, apartado B, constitucional, bien vale la pena comentar dicho proyecto con el propósito de contribuir, así sea modestamente, en tan importante discusión.

B. Lo primero que llama la atención es que el proyecto no contiene una exposición de motivos, lo cual es indispensable para poder comprender bien las razones y los argumentos que fundamentan las propuestas. Ante la omisión, el comentarista debe ser cauto al expresar esas posibles razones, pero sí debe hacerlo cuando de la propia redacción de las propuestas, se desprenden dichos fundamentos.

C. El proyecto es extenso, incluye diversos aspectos que no deben estar incluidos en la Constitución sino en las respectivas leyes orgánicas.

El actual artículo 102, apartado B, de la Constitución fue redactado tratando de que abarcara todos los aspectos esenciales que configurarían a los organismos protectores de los derechos humanos, pero en forma concisa y precisa.

## JORGE CARPIZO

Estoy de acuerdo que después de casi seis años de la reforma constitucional que creó el apartado B del mencionado artículo 102 constitucional, es necesario realizarle los ajustes que la realidad nos muestra que no funcionan adecuadamente. Sin embargo, hay que tener cuidado de que no se vayan a dar pasos hacia atrás y este proyecto contiene aspectos que me preocupan porque podrían lesionar lo que la sociedad ha ganado con la existencia de estos organismos.

Llama la atención lo reiterativo del proyecto, ya que varias proposiciones se repiten como aquellas respecto al sistema de nombramiento del presidente de la CNDH y la facultad para presentar acción de inconstitucionalidad.

### 2. PROPUESTAS SIN MAYOR DIFICULTAD

A. En el proyecto se dice que el presupuesto que ejerza la CNDH será aprobado anualmente por la Cámara de Diputados. Actualmente así es y constitucionalmente no puede ser de otra forma. Creo que lo que se ha querido expresar, y habría que decirlo así, es que la CNDH enviará su anteproyecto de presupuesto al Ejecutivo federal para que lo integre sin ninguna modificación al proyecto de egresos de la Federación. Será la Cámara de Diputados la que lo pondere, discuta y, en su caso, apruebe. Si lo anterior es lo que se intentó expresar, estoy de acuerdo con ello.

B. El proyecto dice que esos organismos: “Llevarán a cabo tareas de promoción, difusión y divulgación que fomenten una cultura de respeto por los derechos humanos”. Claro que sí. Es una función muy importante, esencial, que afortunadamente la CNDH la realiza y en la cual se ha distinguido especialmente, pero esta disposición es del nivel de las leyes orgánicas, no de la Constitución. Sin embargo, si se desea incluirla no será grave; nuestra Constitución está llena de parches por la falta de técnica jurídica con que se han redactado múltiples reformas.

C. Se propone que la CNDH pueda ejercitar acción de inconstitucionalidad en contra de normas de carácter general que vulneren los derechos humanos reconocidos en el orden jurídico mexicano. Estoy de acuerdo. Es una facultad que posee el Defensor del Pueblo español y que la ha ejercido con responsabilidad y madurez.

D. Se eleva a rango constitucional la facultad de atracción por parte de la CNDH de una queja presentada ante un organismo local cuando por su importancia trasciende el interés de ese Estado, o incide en la opinión pública nacional y su naturaleza resulta de especial gravedad. Así se opera actualmente y dicha atribución se encuentra en la Ley Orgánica de la CNDH, que es

## REFORMAS AL ARTÍCULO 102 CONSTITUCIONAL

técnicamente su lugar adecuado. Sin embargo, no es grave que se intente colocar este precepto en nuestra ley fundamental.

### 3. NOMBRAMIENTO DEL PRESIDENTE DE LA CNDH

A. En mi opinión lo más importante del proyecto es su proposición para que exista un nuevo mecanismo para el nombramiento del presidente de la CNDH, porque es indispensable que dicho funcionario realmente goce de plena autonomía y que tenga el respeto de las organizaciones civiles serias.

La institución del *ombudsman* descanza en una gran medida en la personalidad de quien la preside o encabeza, en su prestigio personal y moral, en su valentía y conocimientos, en el reconocimiento social que goce, en su compromiso real con la causa de los derechos humanos. Por ello, el sistema para su nombramiento, para que sea la persona adecuada para el cargo, es muy importante.

El actual sistema consiste en que la designación la realiza el presidente de la República con la ratificación del Senado, mismo que no ha sido suficiente para superar las suspicacias respecto de la cercanía o no del presidente de la República y del presidente de la CNDH y de la real autonomía de este último respecto al primero. Doy testimonio de que durante los dos años y medio que presidí la CNDH, ésta y yo actuamos con plena autonomía. Nunca un funcionario público, incluido el presidente de la República, influyó en las conclusiones de un expediente, pero es preferible que en dicho nombramiento la intervención del Poder Ejecutivo federal no sea decisiva, porque aparte de la cuestión de la autonomía, también debemos preocuparnos de que decida escoger a una persona de bajo perfil, que aunque pueda ser decente y honesta, no posea las cualidades que he enumerado que debe detentar un *ombudsman*.

Pues bien, el proyecto propone un nuevo mecanismo para la designación del presidente de la CNDH: la Cámara de Diputados, a través de su Comisión de Derechos Humanos, realizaría una consulta a organizaciones civiles e integraría una terna que enviaría a la Cámara de Senadores para la designación correspondiente.

B. Considero que esta proposición avanza en la dirección correcta; sin embargo, propongo otra:

*a) que el Consejo de la CNDH realice la auscultación a las organizaciones civiles y líderes reconocidos en la causa de los derechos humanos,*

*b) que el Consejo de la CNDH integre una quinteta,*

## JORGE CARPIZO

*c) que dicha quinteta se envíe al presidente de la República para que éste de ella, formule una terna a ser presentada al Senado de la República,*

*d) que el Senado designe al presidente de la CNDH de entre esa terna con una votación mínima de las dos terceras partes de los legisladores presentes.*

Paso a exponer las razones de mi proposición: en este procedimiento debe tener presencia el Consejo de la Comisión porque es el órgano colegiado que mejor conoce el funcionamiento y problemas de la misma, porque él es muy importante para la propia comisión y está compuesto por personalidades de reconocimiento social con una integración plural.

Ya no es posible ignorar las ideas de las organizaciones civiles de derechos humanos. Ellas tienen mucho que decir, lo cual sería ponderado por el Consejo de la Comisión para hacer la quinteta.

Juzgo que el presidente de la República debe intervenir en el proceso, en virtud de que principalmente las recomendaciones de la CNDH son para el Poder Ejecutivo federal y sus colaboradores, y aquél no debe considerar al presidente de la CNDH como un enemigo o alguien que sólo persigue molestar; su intervención en el proceso podría evitar fricciones inútiles en el futuro, que sólo desgastarían a la Comisión y lesionarían su eficacia.

Si las nociones anteriores son compartidas por los legisladores, entonces la intervención de una sola cámara del Congreso Federal es suficiente.

Para la designación, se exigiría la votación de las dos terceras partes de los legisladores presentes para auspiciar que las principales fuerzas políticas dialoguen y necesariamente se pongan de acuerdo en el nombramiento con lo cual se trataría de eliminar cualquier tinte partidista al designado.

Me inclino por el Senado porque en la Constitución los nombramientos en los cuales deben ponderarse méritos profesionales y calidades morales, generalmente interviene el Senado de la República como son los casos de ministros de la Suprema Corte de Justicia, embajadores, jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

Pareciera que la integración del Senado —número menor de legisladores y mayor edad que sus colegas de la Cámara de Diputados— pudiera asegurar mayor ponderación para esos nombramientos.

C. El proyecto de la CNDH es omiso respecto a los presidentes de las comisiones de las entidades federativas. Sin embargo, considero que pudiera haber una expresión en la Constitución que se refiera a este aspecto tan importante: que la designación debería seguir un procedimiento análogo o similar al federal y ya sería cada Constitución local la que haría las precisiones. Lo anterior tendría la finalidad de asegurar también la autonomía de las

## REFORMAS AL ARTÍCULO 102 CONSTITUCIONAL

comisiones locales y evitar el peligro de que aquéllas no mejoren o garanticen adecuadamente este procedimiento de designación que indudablemente puede influir en la autonomía de las comisiones.

D. Relacionados con este punto específico de la designación hay dos cuestiones que se deben ponderar:

a) el nombramiento de los miembros de los consejos. A nivel federal propongo que el Consejo de la CNDH haga una terna, después de escuchar a las organizaciones civiles, y que designe el Senado de la República; a nivel local se podría seguir un procedimiento análogo,

b) el hecho de que los dos primeros presidentes de la CNDH hayan sido designados en el cargo de procurador General de la República en forma sucesiva, sin ningún espacio de tiempo, se ha prestado a críticas en varios sentidos: que los *ombudsmen* estaban haciendo política para ocupar un cargo político, que ello demuestra que eran personas cercanas al presidente de la República lesionándose la autonomía de la Comisión y que cómo aceptaron un cargo donde la labor es en cierta manera la opuesta a la que se desarrolla en la CNDH.

En virtud de que ocupé esos dos cargos en la forma descrita sólo diré: sobre la autonomía o no autonomía con que se actuó durante mi período como presidente de la CNDH únicamente examínense las recomendaciones que se expidieron y en esos dos cargos siempre expresé lo mismo, así actué y estoy convencido que no existe otro camino legal, moral y civilizado: una estupenda procuración de justicia es cien por ciento compatible con una estupenda protección y defensa de los derechos humanos.

¿Por qué accedí al cargo de procurador? Por servir a México, porque se insistió en que se aceptara como un “servicio social” al país y porque se me prometió completa independencia técnica.

¿Por qué se ofreció la Procuraduría General de la República al presidente de la CNDH?: porque aquélla estaba desprestigiada y con un alto grado de corrupción, porque la sociedad no confiaba en la institución y se quería una persona apartidista, con cierto prestigio social, derivado en gran parte de la propia Comisión y con prestigio académico respaldado por toda una carrera en la Universidad Nacional.

Pero, el hecho real, es que la CNDH fue afectada por esos nombramientos, porque se brindó un argumento adicional a sus furibundos detractores. Por ello, para proteger a la CNDH y a su presidente, propongo, inspirado en el régimen de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los artículos constitucionales 95, fracción VI y 101, segundo párrafo, lo siguiente:

## JORGE CARPIZO

Para ser designado presidente de la Comisión, será necesario no haber sido secretario de Estado, procurador de Justicia, legislador federal o local, ni gobernador durante los dos años previos al día del nombramiento, ni podrá ocupar ninguno de esos cargos, dentro de los tres años siguientes a la fecha de la terminación de su presidencia en la propia Comisión.

### 4. LA CNDH Y EL JUICIO DE AMPARO

A. El actual artículo 102, apartado B, constitucional, siempre se refiere a “organismos de protección de los derechos humanos”.

La propuesta que se comenta de entrada y sin mayor preámbulo dice: “La Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus homólogas en los estados...” En esta redacción se percibe un cierto desdén a los organismos protectores locales, lo cual se cuidó mucho al redactar el actual artículo y por ello se buscó y encontró una denominación que los abarcara a todos.

Además, si a los organismos protectores locales no se les otorgaba una denominación particular, se consideró que al de carácter federal tampoco se le debía otorgar.

Mientras menos denominaciones, que corresponden a normas reglamentarias, contenga la Constitución, menos se corre el riesgo de estarla modificando por aspectos secundarios.

B. El proyecto expresa que respecto a los asuntos que se sometan a su conocimiento, la CNDH podrá interponer el juicio de amparo.

Ciertamente el Defensor del Pueblo español tiene esta facultad y la ejerce. Sin embargo, en México no estoy de acuerdo con que la tenga por las siguientes razones:

a) para los casos particulares, la labor fundamental de los *ombudsman* es la expedición de recomendaciones,

b) para los casos generales, su trabajo consiste en informes especiales y en casos muy graves en denuncias, pero sólo que la gravedad lo justifique, porque su labor es más bien recibir denuncias e investigarlas, que realizarlas,

c) para situaciones generales, estoy de acuerdo que pueda ejercitar acciones de inconstitucionalidad,

d) el amparo mexicano tiene características muy especiales, el actor debe tener “interés jurídico” en el caso, pero el gran problema es que los efectos de la sentencia de amparo son relativos; es decir que sólo se protege y ampara a quien ejerció la acción de amparo,

## REFORMAS AL ARTÍCULO 102 CONSTITUCIONAL

e) entonces se corre el peligro de que la CNDH se convierta en un gran despacho de abogados o en una oficina de *legal aid*, lo cual no le corresponde, pero lo que más me preocupa es que por aumentar su competencia, descuide lo que realmente un *ombudsman* debe hacer y le vaya a pasar a la CNDH lo que pregona un conocido refrán popular: el que mucho abarca, poco aprieta,

f) opino que en este aspecto lo más que se podría hacer, y no estoy convencido de ello, sería otorgar un consejo jurídico. La CNDH no puede sustituir a otros organismos. Su muy importante labor la debe realizar muy bien, en forma muy expedita y sin formalismos. No puede descuidar sus verdaderas funciones para tratar de ser “un curalotodo” y con el tiempo convertirse en un “curalonada”.

### 5. LA REGLA GENERAL DE LA COMPETENCIA DE ESTOS ORGANISMOS

A. Respecto a la competencia de los organismos protectores de derechos humanos, se proponen varias reformas que realmente me inquietan porque creo que si ellas se llevan a cabo, se corre el peligro de vulnerar el prestigio y la autoridad moral de esos organismos y pueden contribuir al debilitamiento de los mismos que es lo que persiguen sus detractores desde el momento mismo que se creó la CNDH.

Examinemos con algún detenimiento este aspecto tan importante.

El tercer párrafo del proyecto dice: “Estos organismos velarán por la promoción y protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano. Al efecto, conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen esos derechos...”

El cuarto párrafo del proyecto dice:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá conocer de actos u omisiones administrativas o procedimentales cuando se trate de asuntos que se tramiten en tribunales laborales, electorales, fiscales o en cualquier otro tribunal de carácter administrativo u órgano de la administración pública federal que siga procedimientos; igualmente cuando estos actos u omisiones provengan de autoridades de algún órgano del Poder Judicial federal. Los organismos locales conocerán de actos análogos en su esfera de competencia.

Y el quinto párrafo dice: “Estos organismos de protección a los derechos humanos por ningún motivo podrán examinar cuestiones jurisdiccionales de

## JORGE CARPIZO

fondo.” Con este párrafo estoy de acuerdo, con la excepción de los actos o resoluciones del procedimiento, como lo explico más adelante.

También estaría de acuerdo con el párrafo tercero si se conservara la frase actual de que: “Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales” y entonces el párrafo cuarto ya no tendría razón de ser.

B. Ahora bien, considero que el párrafo cuarto del proyecto es contradictorio con el tercero y con el quinto y que es realmente un monstruo que puede destruir a los organismos protectores de derechos humanos.

Digamos por qué:

a) En el párrafo tercero se habla de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen los derechos humanos. Bien dicho. Estoy de acuerdo, aunque tengo una preocupación que expresaré más adelante.

b) Pero en el párrafo siguiente ya se habla de “actos u omisiones administrativas o procedimentales” de diversos tribunales. Lo anterior es grave porque si por “procedimentales” se entienden también actos u omisiones administrativas no habría por qué mencionarlos. Si lo “procedimental” es de naturaleza administrativa claro que los organismos protectores son competentes, pero si tiene otra naturaleza, que sólo puede entonces ser jurisdiccional, claro que esos organismos no son competentes. ¿Por qué este aspecto me preocupa? Porque si esos organismos intentan penetrar a la esfera jurisdiccional se crearán muchos problemas que los van a vulnerar. En mi opinión quien o quienes redactaron esa expresión sí tienen la intención de referirse a aspectos jurisdiccionales ya que de inmediato se enumeran varios tribunales; si no se intentara ampliar la competencia de esos organismos al área jurisdiccional, la fórmula del párrafo tercero sería más que suficiente.

Todo pareciera que los redactores de ese párrafo le quieren dar la razón a los enemigos de los organismos defensores, quienes desde la creación de la CNDH dijeron que la Comisión vulneraba el orden jurídico al intervenir en “cuestiones jurisdiccionales” y deteriorar la autonomía e independencia de los jueces. Tengo conocimiento de que alguna Comisión se ha dirigido a jueces manifestándoles que en la causa X va a estar muy atenta al desarrollo del proceso sin que se alegue que se hubiere realizado ninguna violación u omisión de carácter administrativo. Grave, gravísimo. Varios organismos protectores de los derechos humanos ahora tienen al enemigo adentro, son la quinta columna. Algunas personas serias que han seguido más de cerca el desarrollo de esos organismos que yo en los últimos dos años, me aseguran que esos errores

## REFORMAS AL ARTÍCULO 102 CONSTITUCIONAL

garrafales no se deben a mala fe sino a ignorancia. Si ello es así, también es grave, gravísimo.

### 6. LOS ASUNTOS ELECTORALES

El proyecto persigue darle competencia a esos organismos protectores en asuntos electorales.

En varias ocasiones hemos expuesto los argumentos de por qué los *ombudsman* en el mundo no intervienen en cuestiones electorales:

*a) No pueden substituir a los congresos, parlamentos o 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.*

La exposición de motivos del proyecto de reforma constitucional para crear el apartado B del artículo 102, daba como razón para excluir de la competencia de los organismos protectores de los derechos humanos la materia electoral porque

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 de la sociedad. Ello debilitaría su autoridad y podría afectar su necesaria imparcialidad.

Lo anterior resume la experiencia internacional. Hasta donde conozco únicamente un país, y con una gran timidez, le otorga algunas facultades, más virtuales que reales, a su *ombudsman*.

Nunca he entendido por qué algunos sectores en México desean que nuestro *ombudsman* sea un “sanalotodo”, como bien se ha dicho, aunque ello pudiera llevar consigo su propia destrucción o ineficacia o el descuido de sus verdaderas responsabilidades y funciones por las cuales se crearon esos organismos protectores.

Además, en México resultaba explicable —que no justificable— que algunas personas de buena fe, desesperadas por la desconfianza que existía en la imparcialidad de los órganos electorales, desearan que los *ombudsman* tuvieran competencia en aspectos electorales. En los últimos años con la “ciudadaniza-

## JORGE CARPIZO

ción” de esos órganos electorales y con el fortalecimiento de los tribunales electorales, el país mucho ha avanzado en el objetivo de tener elecciones limpias y transparentes; además, se han creado múltiples mecanismos para reforzar la credibilidad de las elecciones, como entre otros: procuradores especiales para delitos electorales, la realización de encuestas, credencial electoral con fotografía y auditorías al padrón electoral.

### 7. LOS ASUNTOS LABORALES

A. El proyecto también pretende ampliar la competencia de estos organismos protectores a la materia laboral.

Las principales razones por las cuales estos asuntos se encuentran actualmente excluidos de la competencia de los organismos protectores son las siguientes:

a) esta clase de conflictos generalmente se dan entre particulares patrón-trabajador, y si en la relación no interviene un servidor público no existe —esta es la concepción actual que espero que cambie— 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 argumentos por los cuales, los *ombudsman* no pueden conocer de estos asuntos.<sup>1</sup>

B. Ahora bien, en el aspecto laboral se podrían reforzar las atribuciones de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo con la finalidad de brindar mayores instrumentos de protección a los trabajadores.

Debe quedar claro que la regla general de la competencia de estos organismos protectores se aplica también a las autoridades del trabajo como es la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y a sus actos u omisiones de carácter administrativo que violen derechos humanos.

C. Realmente no entiendo este afán de ampliar la competencia de estos organismos protectores de derechos humanos y en aspectos que la doctrina señala los graves peligros que llevaría consigo. Estos organismos tienen hoy día un campo de competencia muy amplio. Si cumplen bien con sus responsabilidades, los efectos benéficos para la sociedad de inmediato se sienten. El

<sup>1</sup> Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, pp. 21-22 y 127-128.

## REFORMAS AL ARTÍCULO 102 CONSTITUCIONAL

problema actual es que algunas comisiones no están fundamentando bien sus recomendaciones y éstas son fácilmente impugnables y criticables. Se ha llegado al extremo de que en una comisión se hable de recomendaciones “light”, porque se expiden con rapidez sin cuidar su contenido, sus fundamentos ni sus bases jurídicas. Ello es muy grave porque las recomendaciones deben estar claramente redactadas, basadas en una buena investigación y escritas con técnica y lógica jurídicas; cierto, deben expedirse lo antes que humanamente es posible pero bien hechas, si no, se están dando pretextos y argumentos a los enemigos de las comisiones para sus críticas mal intencionadas y a las autoridades a quienes se las dirigen para que no las acepten.

Mi opinión es que las comisiones deben cumplir muy bien, extraordinariamente bien, con las funciones que constitucional y legalmente les corresponden, que son muy amplias, reitero, y no andar pensando en intervenir en aspectos que las van a vulnerar.

### 8. EL OMBUDSMAN JUDICIAL

A. El proyecto suprime la prohibición para que estos organismos protectores puedan conocer de actos administrativos violatorios de derechos humanos realizados por el Poder Judicial federal.

Estoy de acuerdo con esta supresión y sólo tengo una inquietud.

El *ombudsman* judicial implica que se puedan revisar los actos administrativos del Poder Judicial, únicamente los administrativos y por ningún motivo los de carácter jurisdiccional, ya que el *ombudsman* no puede sustituir al juez.

Siempre he estado de acuerdo con la existencia del *ombudsman* judicial y he dado las razones para ello.<sup>2</sup> Esta institución es de contornos muy claros: el *ombudsman* no puede conocer de una cuestión jurisdiccional; no puede involucrarse en el problema jurídico de procedimiento o de fondo que está conociendo un juez, ni puede revisar una sentencia. La regla general es que el *ombudsman* no puede sustituir al juez, el cual le merece todo respeto porque, si lo hiciera, podría resultar más dañina la medicina que la enfermedad.

B. Nuestro artículo 102, apartado B, constitucional acepta al *ombudsman* judicial respecto a los poderes judiciales de las entidades federativas y no en relación al Poder Judicial federal, lo cual es contradictorio, ¿por qué en unos casos sí y en otros no?

<sup>2</sup> Carpizo, Jorge, obra citada, pp. 61-62 y 129.

## JORGE CARPIZO

Al respecto he escrito ya en otra ocasión<sup>3</sup> y he explicado el porqué de esta contradicción y este absurdo. Tal exclusión se debió a que el Poder Judicial federal así se lo solicitó expresamente al presidente de la República y sus argumentos fueron principalmente que: a) en México, el Poder Judicial federal tiene una doble vertiente: como poder de la Federación y como poder del Estado federal, al poseer la facultad de interpretar la Constitución en última instancia, y por ello se encuentra jerárquicamente encima de los tres poderes de la Federación; que, en consecuencia, ningún órgano le puede indicar cómo actuar, aunque sólo se trate de recomendaciones y b) que el Poder Judicial federal tiene sus propios órganos de control.

El presidente de la República ponderó las razones del Poder Judicial federal y decidió aceptarlas para evitar un enfrentamiento entre los poderes y para borrar cualquier suspicacia de que a través del *ombudsman* judicial se intentara la más mínima interferencia a la independencia de ese poder, lo cual jamás pasó por su mente ni por la de los redactores del proyecto.

C. Reitero, estoy cien por ciento de acuerdo con el *ombudsman* judicial. Los legisladores habrán de ponderar los pros y los contras de la supresión de dicha prohibición y si éste es el momento más oportuno, debido a: a) varias de las Comisiones no se encuentran en el momento de su mayor prestigio, sólo recuérdese la concepción de las recomendaciones “*light*”, b) hay en el pleno de la Suprema Corte de Justicia una corriente en contra de estas comisiones, sólo recuérdese que un ministro escribió, y otro le prologó el libro, un alegato virulento contra ellas, c) ante la ola de inseguridad pública que estamos viviendo, diversos sectores sociales culpan a las comisiones con un argumento falso, sin sustento, pero que ha echado algunas raíces, que las comisiones defienden a delinquentes, con lo que desgraciadamente han venido perdiendo cierto apoyo social, d) la confusión que existe en algunas comisiones que realmente han violado la autonomía judicial al tratar de intervenir en asuntos jurisdiccionales, lo cual ha creado un grave recelo de los jueces hacia algunas comisiones.

Los legisladores habrán de decidirlo. Yo, después de meditarlo y a pesar de los argumentos expuestos en el párrafo anterior, me inclino por suprimir la prohibición respecto a los actos administrativos del Poder Judicial federal, por las bondades que implica el *ombudsman* judicial y que bien ha sintetizado el profesor Donald C. Rowat.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> *Idem*, p. 130.

<sup>4</sup> Rowat, Donald C., ¿Por qué un *ombudsman* para supervisar los Tribunales?, *Informe del Primer Congreso de Ombudsmanship de San Juan. El ombudsman judicial*, San José de Puerto Rico, Oficina del Procurador del Ciudadano, 1991, p. 29.

## REFORMAS AL ARTÍCULO 102 CONSTITUCIONAL

### 9. EL PROYECTO DEL TALLER CIUDADANO DE PROPUESTA LEGISLATIVA

A. El Taller Ciudadano de Propuesta Legislativa ha presentado también un proyecto de reformas al artículo 102, apartado B, constitucional y a la Ley Orgánica de la CNDH.

Este proyecto está jurídicamente bien redactado; contiene una exposición de motivos que es útil para conocer las razones que sustentan sus propuestas. En esa exposición de motivos, madura y equilibrada, se manifiestan conceptos con los que estoy de acuerdo, por ejemplo (respecto al defensor de los derechos fundamentales):

Es mucho lo que se ha logrado, pero es sin duda mucho más lo que aún falta por hacer ... partimos del principio de que no sólo se trata de introducir variantes esenciales en la naturaleza intrínseca de este organismo *defensor de la sociedad* [el subrayado es mío] sino que se parte del principio de preservar y consolidar la autoridad moral de esa nueva figura de nuestra vida pública...

B. Comento algunas de sus proposiciones:

a) La supresión de la frase respecto al carácter no vinculatorio de las recomendaciones podría prestarse a grandes confusiones como que la naturaleza de ellas fuera de carácter jurisdiccional. Si las comisiones no son un *ombudsman* su existencia no se justificaría, porque si fueran un tribunal más, necesariamente estarían dentro de la esfera de los respectivos poderes judiciales y todas las ventajas y aspectos positivos de la institución del *ombudsman* desaparecerían. La propuesta del proyecto, afirman sus redactores, no es modificar su naturaleza de *ombudsman* sino únicamente suprimir la frase con la finalidad de que las autoridades cumplan con las recomendaciones. La finalidad es muy loable y hay que alcanzarla por otras vías que no desnaturalicen la institución del *ombudsman*.

b) Se propone que estos organismos protectores puedan conocer de violaciones de carácter administrativo realizadas por el Poder Judicial federal, aspecto que ya comenté.

c) Se propone, asimismo, que puedan conocer de asuntos laborales y electorales, aspectos a los cuales también ya me referí.

d) Se propone que esos organismos queden facultados para interponer la acción de inconstitucionalidad, con lo que estoy completamente de acuerdo como ya expresé y me parece muy bien que el proyecto no hace referencia a la

## JORGE CARPIZO

interposición del juicio de amparo como lo realiza el proyecto anteriormente comentado.

C. En su proyecto de modificaciones a la Ley Orgánica de la CNDH hay cuatro proposiciones a resaltar especialmente:

a) El nombramiento del presidente de la CNDH, que para mí es el aspecto esencial de las reformas propuestas y creo que para los distinguidos redactores de este proyecto también; por lo cual esta cuestión merece quedar a nivel constitucional.

Dicho Taller propone que:

El nombramiento del presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será el resultado de una auscultación por parte del Consejo, particularmente entre las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos para proponer tres nombres a la Cámara de Diputados, la cual elegirá al presidente de la Comisión Nacional con al menos el voto favorable de las dos terceras partes de los diputados.

Por las razones que he expuesto, esta proposición me parece mejor que la presentada por la CNDH. Los legisladores mexicanos, así, tienen un conjunto de ideas sobre este aspecto medular de la reforma y ahora es a ellos a quienes les corresponde tomar las decisiones pertinentes, que espero sean las más adecuadas para el bien de México y de estos organismos protectores de derechos humanos.

b) Respecto a los nombramientos de los miembros del Consejo, sugiere que sean hechos “por al menos el voto favorable de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados de una terna propuesta por el propio Consejo”, cuestión a la cual también ya me referí, pero esta sugerencia habrá que hacerla compatible con la decisión que los legisladores tomen en lo referente a la designación de presidente de la CNDH.

c) El artículo 46 del proyecto persigue que las recomendaciones sean vinculatorias. Insisto, si ello fuera así se destruiría la institución y naturaleza del *ombudsman*:

En caso de incumplimiento de la recomendación el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, deberá ejercer las acciones necesarias a fin de que el funcionario al que se le dirigió la recomendación sea sometido a un procedimiento penal o administrativo de responsabilidad tal y como se establece en las leyes correspondientes y, en su caso, proponer a la Cámara de Diputados el inicio del procedimiento que se establece en el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## REFORMAS AL ARTÍCULO 102 CONSTITUCIONAL

Es la misma idea que priva también en la fracción XI del artículo 15 del proyecto:

El presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá solicitar la intervención de la Cámara de Diputados a fin de que analice las causas de no cumplimiento de autoridades que hayan recibido recomendaciones, de modo que con su intervención se asegure la efectividad y cumplimiento de las mismas.

Además del efecto vinculatorio, las recomendaciones se podrían politizar enormemente.

Entiendo la desesperación de quienes redactaron esos dos proyectos de artículo ante el incumplimiento de las recomendaciones, pero el país no ganará con la destrucción del *ombudsman* y con tener unos tribunales más. Luchemos por reforzar su autoridad moral. Luchemos por incrementar su prestigio.

d) El artículo 76 del proyecto dice que la CNDH “elaborará su propio presupuesto que será remitido por el presidente de la Comisión para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación”.

Estoy de acuerdo con esta proposición tal y como se desprende de esta reseña y, desde luego, que su ubicación correcta es en la Ley Orgánica y no en la Constitución.

Jorge CARPIZO