

PRÓLOGO

Me siento muy honrado con la encomienda que me hicieron los jóvenes investigadores y estimados amigos los doctores Graciela Sandoval Vargas y Edgar Corzo Sosa, para redactar unas líneas introductorias a su excelente estudio intitulado *Criterios Jurídicos de las Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1990-2005)*.

No es necesario hacer algunas explicaciones sobre los motivos que tuvieron los autores para elaborar este cuidadoso estudio que requirió el análisis de las recomendaciones, que ha pronunciado la citada Comisión Nacional de los Derechos Humanos desde su fundación por medio del Decreto Presidencial de junio de 1990, que creó la institución como una dependencia desconcentrada de la Secretaría de Gobernación, hasta el año de 2005, cuando la propia Comisión se encuentra regulada por el apartado B) del artículo 102 de la carta federal, inicialmente por Decreto Legislativo de 1992, y reformado en 1999, para otorgar a dicha institución su carácter actual de organismo constitucional autónomo. En efecto, en su introducción los autores realizan una descripción pormenorizada de la evolución progresiva y constante de la mencionada Comisión Nacional, así como la minuciosa labor que tuvieron que efectuar al redactar los criterios de carácter jurídico que se contienen en las citadas recomendaciones.

Debido a mi experiencia jurisdiccional previa a mi plena dedicación a las actividades académicas en el Instituto de Derecho Comparado de México, actualmente de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, conozco la dificultad que implica redactar las tesis jurisprudenciales, en cierto

modo equivalentes a los criterios jurídicos en que se apoyan las recomendaciones de los organismos no jurisdiccionales. En efecto, en ambos supuestos se requiere de un cuidado extremo para elegir, en primer lugar, el rubro preciso, y con posterioridad el texto sintético de los principios jurídicos que se desprenden de las decisiones, para proporcionar una comprensión clara a los abogados o pertenecientes a otras áreas jurídicas, pero en ocasiones también a otros interesados, acerca de los lineamientos esenciales de las tesis y criterios respectivos, que en mi opinión han logrado muy satisfactoriamente los autores.

Aun cuando en nuestro país la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es cada vez más conocida y apreciada, todavía no existe la comprensión necesaria respecto de sus funciones como organismo no jurisdiccional con autonomía constitucional, y una situación similar se presenta en relación con las treinta y un Comisiones de los estados y la del Distrito Federal. Por lo tanto, es conveniente hacer una breve descripción de sus atribuciones y precisar sus actividades.

En primer lugar se trata de un organismo no jurisdiccional, lo que significa que no sustituye a los jueces y tribunales en su labor de protección jurisdiccional de los derechos humanos, tutelados por varias instituciones procesales, particularmente por el juicio de amparo, sino que las Comisiones efectúan sus funciones vía un procedimiento sencillo y breve, con un acceso muy amplio para aquellos afectados por las violaciones de sus derechos fundamentales por parte de las autoridades públicas de sus respectivas entidades, y la Comisión Nacional con relación a las autoridades federales, pero también esta última puede conocer de la conducta de algunas autoridades locales, ya sea a través de medios de impugnación, o debido a su facultad de atracción.

Es frecuente que se cuestione que los pronunciamientos finales de las Comisiones de Derechos Humanos no tengan carácter obligatorio, no obstante que reciban la denominación de *recomendaciones*, lo que significa que no son imperativas para las autoridades a las que se dirigen, pero cuando son aceptadas por

ellas, entonces sí adquieren obligatoriedad, ya que dichas autoridades se han comprometido a cumplirlas, y esto ocurre en un porcentaje elevado de casos. Si se les otorga imperatividad como ocurre con las sentencias judiciales, entonces las Comisiones se transforman en verdaderos tribunales, que deben cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, es decir del debido proceso, en los términos del artículo 14 de la Constitución Federal, y ya no podrían seguir la tramitación sencilla y rápida que utilizan las citadas Comisiones para obtener en plazos muy breves las soluciones de las reclamaciones que se les plantean. Por el contrario, en el proceso jurisdiccional debido al rezago permanente que padece en todo el mundo y especialmente en nuestro país, por mucho esfuerzo que se realice, sus resoluciones son forzosamente lentas, salvo algunas excepciones.

Las Comisiones han sido establecidas, así como los organismos similares que existen en la mayoría de los países del mundo, para auxiliar a los tribunales, los que, como se ha dicho se encuentran excesivamente recargados, y deben decidir un porcentaje muy elevado de procesos, que no les permite proteger de manera rápida a los afectados. Al resolver los conflictos relativos a los derechos humanos, los organismos no jurisdiccionales deciden preventivamente numerosas controversias, que de esta manera ya no tienen que plantearse ante los organismos jurisdiccionales, con lo cual alivian su pesada tarea.

Otro aspecto que se debe precisar es el relativo a las actividades cotidianas de los organismos no jurisdiccionales, ya que en la realidad se quiere reducirlas a la expedición de recomendaciones, y su eficacia se pretende medir por la cantidad de las mismas. Lo cierto es que las atribuciones esenciales de las Comisiones de Derechos Humanos consisten en contribuir en la reparación de los daños y perjuicios que sufren las personas cuando se infringen o existe el peligro de que lo sean, sus derechos fundamentales, y la forma más rápida de lograrlo es por conducto de la conciliación (cuando la naturaleza de la violación lo permite), o bien convencer a la autoridad que se allane a las peticio-

nes de los afectados, todo lo cual abarca la solución de un porcentaje elevado de las reclamaciones recibidas, por lo que únicamente cuando no se ha logrado la solución por estos medios más rápidos o cuando la violación es grave y no admite este procedimiento previo, se realiza una investigación, y en su caso se llega a la recomendación. Por tanto, la eficacia de una Comisión de Derechos Humanos no depende del número de recomendaciones, sino del éxito en lograr la solución de las quejas que se le presentan, inclusive por medios preventivos, que son los más frecuentes.

Otra equivocación que se atribuye a las Comisiones de Derechos Humanos es que supuestamente protege a los delincuentes, cuando intervienen con motivo de las reclamaciones de las personas sujetas a procedimientos penales, por la violación de sus derechos fundamentales por parte de las autoridades administrativas (ministerio público y policías) o inclusive las judiciales, pero exclusivamente en sus actividades administrativas y no jurisdiccionales. De los criterios jurídicos expresados en las recomendaciones y que recopilaron con tanto cuidado los autores de la obra que se comenta, se puede advertir que cuando las Comisiones examinan violaciones de los derechos de los detenidos o sujetos a proceso penal, lo hacen para defender sus derechos que de manera extensa se regulan en el ahora apartado A, del artículo 20 constitucional. Además, las Comisiones también protegen a las víctimas de los delitos en sus derechos esenciales, inclusive con anterioridad a la reforma constitucional publicada el 21 de noviembre de 2000, que agregó un apartado B, al citado artículo 20 constitucional, que se refiere a los derechos de las *víctimas o los ofendidos por los delitos*, a las cuales había marginado y sólo les permitía su intervención en los procesos penales con relación a la reparación del daño como parte de la condena del indiciado, y ahora les otorga un conjunto de derechos mucho más amplio tanto ante las autoridades administrativas como a las judiciales. Las Comisiones desde sus inicios han tomado en consideración los derechos de las víctimas o de los ofendidos por los

delitos, y debe destacarse que desde hace varios años la Comisión Nacional ha establecido un programa bastante amplio para recibir sus reclamaciones y lograr la tutela de sus derechos.

Además, es conveniente precisar, ya que en ocasiones se cuestionan, las limitaciones que establece la parte respectiva del apartado B del artículo 102 constitucional, en cuanto dispone que los organismos no jurisdiccionales no serán competentes para conocer de asuntos *electorales, laborales y jurisdiccionales*. Este precepto no era indispensable, pero se redactó en vista de que son numerosas las personas que han propuesto o insisten que las Comisiones Nacionales deben extender sus atribuciones al conocimiento de las violaciones de los derechos humanos causadas por la conducta de todas las autoridades, incluyendo las señaladas como inadmisibles en esta norma fundamental. El desconcierto se debe a que todos los organismos no jurisdiccionales que siguen el ejemplo, con modalidades y matices del modelo escandinavo del *Ombusman*, tienen competencia únicamente respecto de la conducta de las autoridades de la administración pública o de la conducta administrativa de otras autoridades, pero no abarcan esas otras materias, en las cuales existen instrumentos similares para remediar las violaciones, como son el Instituto Federal Electoral, con el apoyo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; o las Procuradurías de la Defensa del Trabajo locales y federales.

En cuanto a los actos y resoluciones jurisdiccionales, éstos pueden depurarse por conducto de los medios de impugnación ante los tribunales de jerarquía superior, y sólo pueden examinar las comisiones la conducta administrativa de las autoridades jurisdiccionales, con la excepción expresamente establecida en el precepto constitucional mencionado, de las que corresponden al Poder Judicial de la Federación, y esto se debe, en mi opinión, a la gestión expresa de la Suprema Corte de Justicia, que en el momento de crearse la Comisión Nacional, consideró equivocadamente que sus actividades invadían sus facultades. La misma Comisión Nacional ha recibido y conocido quejas contra la con-

ducta exclusivamente administrativa de los tribunales federales autónomos que se encuentran formalmente situados fuera del citado Poder Judicial Federal, aún cuando existe una tendencia, cada vez más vigorosa, de incorporarlos en el Poder Judicial Federal, como se hizo con el Tribunal Electoral. En todo caso, la Comisión Nacional obraría en apoyo y auxilio de dichos organismos jurisdiccionales, ya que en todo caso sus recomendaciones son enviadas, en su caso a los Consejos de la Judicatura respectivos, como ocurre en otros ordenamientos, o bien a los funcionarios judiciales de los propios tribunales, encargados de la fiscalización de la conducta de sus miembros, para que éstos prosigan la investigación y determinen, en su momento, la sanción respectiva.

También considero útiles, además de las precisiones que hacen los autores en su introducción, destacar algunos aspectos de carácter general del desarrollo de estos organismos no jurisdiccionales, los que tuvieron su origen en los ordenamientos de los países escandinavos, primeramente en Suecia y posteriormente en Finlandia, Noruega y Dinamarca, con el nombre sueco de *Ombudsman*, el cual ha logrado actualmente considerarse como un vocablo jurídico universal, independientemente de la denominación concreta que recibe en los países que siguen ese paradigma (*Parliamentary Commissioner, Médiateur, Difensore Civico* entre otros), el cual se extendió, a partir de la segunda posguerra, a numerosos países europeos, pero también a otras regiones, algunas de tradición británica como Australia, Nueva Zelanda, Canadá y los Estados Unidos; a varios países de Asia y África y más recientemente a algunos latinoamericanos. También trascendió esta institución a los países de Europa del este y de algunos otros que se separaron de la Unión Soviética, así como la actual República Federativa de Rusia, los que a partir de 1989, por medio de reformas o de nuevos textos fundamentales, abandonaron el modelo autoritario de la anterior Unión Soviética y se aproximaron a los regímenes democráticos occidentales.

También desde un punto genérico, ya que las instituciones concretas están sujetas a numerosas modalidades y matices, se trata de organismos no jurisdiccionales que tienen por objeto tutelar los derechos de los administrados en relación con las autoridades de la administración pública, pero también en cuanto a los restantes órganos de autoridad, legislativos y judiciales, pero exclusivamente en cuanto a su conducta administrativa. Dichos organismos actúan, como se ha dicho, por conducto de un procedimiento sencillo y breve, sin formalismos, y con un acceso muy amplio por parte de los afectados, y en ciertos supuestos, dichos organismos pueden iniciar de oficio dicho procedimiento. Además, los mismos no se limitan a tutelar a quienes han sido objeto de violaciones por parte de dichas autoridades desde el punto de vista de la legalidad, sino también pueden acudir a los conceptos de justicia, oportunidad y temporalidad de los actos y omisiones reclamados, para fundamentar sus pronunciamientos.

Es preciso tomar en cuenta que el modelo escandinavo del *Ombudsman* ha sufrido cambios esenciales a partir del establecimiento de las instituciones del *Promotor de la Justicia* de Portugal (creado con motivo de la revolución de 1974 e incorporado en la Constitución democrática de 1976-1982); así como del *Defensor del Pueblo* establecido en la carta fundamental española democrática de 1978, que ampliaron su ámbito de competencia con la facultad esencial de tutelar los derechos humanos, y estos modelos, especialmente el español, se difundió en América Latina, pues debe señalarse que la mayoría de los ordenamientos de nuestra región han adoptado el nombre de *Defensor o Defensoría del Pueblo*.

Por lo que respecta a nuestro país, no obstante el desconocimiento generalizado que existía respecto de la institución y de su denominación genérica, ya que el vocablo *Ombudsman* se consideraba exótico, se hicieron varios intentos locales que culminaron con la creación de la Comisión Nacional por decreto presidencial de 1990, como se ha dicho, que se constitucionalizó

como es sabido en la reforma de 1992 a la carta magna, que creó el apartado B del artículo 102, con reglas para todo el sistema, pues incluyó la autonomía de los organismos de las entidades federativas, fijó fecha límite para su establecimiento, todo lo cual se tradujo en el establecimiento de uno de los sistemas más amplios de organismos no jurisdiccionales en Latinoamérica, con 33 instituciones, 31 en los estados, la del Distrito Federal y la nacional. La mayoría de las legislaciones locales siguieron el ejemplo federal, y les dieron la denominación de *Comisiones*, aún cuando en mi opinión hubiera sido preferible, para distinguirlas claramente, de las organizaciones no gubernamentales (ONG), designarlas como *Defensorías de los Derechos Humanos*.

Otro aspecto importante al que se debe hacer referencia tiene que ver con las *recomendaciones generales*, las cuales también fueron objeto de análisis en la presente obra, emitidas por la Comisión Nacional con apoyo en lo dispuesto en el artículo 53 de su Ley Reglamentaria, que le confiere la atribución (común a los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos), de dirigirse a las autoridades y servidores públicos competentes, tanto federales o locales para que promuevan la expedición o modificación de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como para perfeccionar o suprimir 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 servicios públicos.

Desde su primera etapa, la Comisión Nacional, con independencia de los señalamientos hechos en esta dirección en sus informes, primero semestrales y actualmente anuales ante los tres órganos del poder, ha promovido y en varias ocasiones ha logrado reformas legislativas significativas para perfeccionar la tutela de los derechos fundamentales. Para emitir dichas recomendaciones generales que no están previstas de manera específica en su Ley Orgánica, no eran necesarias facultades expresas, ya que están comprendidas dentro de las atribuciones generales que le

confiere el citado artículo 53 del mencionado ordenamiento. Para institucionalizar dichas declaraciones se reformó el Reglamento de la Comisión, con aprobación del Consejo Consultivo el 17 de noviembre de 2002, para incorporar el siguiente texto:

La Comisión Nacional podrá emitir también *recomendaciones generales a las diversas autoridades del país, a fin de que se promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos*. Estas recomendaciones se elaborarán de manera similar a las particulares y se fundamentarán en los estudios realizados por la propia Comisión en cada una de las visitadurías, previo acuerdo del presidente. Antes de su emisión se harán del conocimiento del Consejo. Las recomendaciones generales tendrán en su texto los siguientes elementos: 1. Antecedentes. 2. Situación y fundamentación jurídica. 3. Observaciones. 4. Recomendaciones. Las recomendaciones generales no requerirán aceptación por parte de las autoridades a quienes vayan dirigidas y se publicarán también en la *Gaceta* (de la Comisión), pero se contabilizarán aparte y su seguimiento será general. (Las cursivas son del autor del prólogo).

De acuerdo con los muy breves comentarios que se han hecho de la importante obra de los doctores Sandoval Vargas y Corzo Sosa, estoy convencido del excelente resultado de su cuidadoso y minucioso trabajo al elaborar los numerosos y significativos criterios que se contienen en las recomendaciones elaboradas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en los quince años de su extensa y exitosa labor para la tutela de los derechos fundamentales de los mexicanos, ya que servirán de valiosa orientación, tanto para resolver las controversias futuras resultado de las reclamaciones de los afectados por la violación de sus derechos esenciales y que se planteen ante la propia Comisión, como también serán de gran utilidad a las Comisiones locales, así como a los afectados y las organizaciones no gubernamentales, para fundamentar correctamente sus quejas ante los propios

organismos no jurisdiccionales, así como a los interesados en la defensa de los derechos humanos en nuestro país, cuyo número se ha incrementado de manera constante. No creo que tenga excesivo optimismo al predecir que esta obra tendrá éxito editorial, por constituir una guía segura para la protección de los derechos humanos en nuestro país.

Héctor FIX-ZAMUDIO

México, Ciudad Universitaria de México, junio de 2006