

CAPÍTULO VIII EL OMBUDSMAN Y LA CNDH

I. El Ombudsman y su significado político	195
1. Los derechos de los gobernados	195
2. El Ombudsman hoy	198
A. Su perfil institucional	198
II. Antecedentes del Ombudsman en México	201
1. Organismos de protección de los Derechos Humanos en nuestro país	201
A. Procuraduría de Pobres	201
B. Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos	201
C. Procuraduría de Vecinos	202
D. Defensoría de los derechos universitarios	202
E. Procuraduría para la Defensa Indígena (Oaxaca) y Procuraduría Social de la Montaña (Guerrero)	202
F. Procuraduría de Protección Ciudadana (Aguascalientes)	202
G. Defensoría de los Derechos de los Vecinos (Queretaro)	203
H. Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal	203
I. Dirección General de Derechos Humanos	203
J. Comisión de Derechos Humanos (Morelos)	203
III. La Comisión Nacional de Derechos Humanos: organismo protector	203
1. La primera etapa de la CNDH	203
2. La CNDH en la Constitución	204
3. Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos	206
A. Integración y nombramiento	207
B. Facultades	207
C. Legitimación procesal	208
D. Recomendaciones	209
E. Recursos	209

CAPÍTULO VIII

EL OMBUDSMAN Y LA CNDH

La sola existencia del Ombudsman es ya de por sí benéfica, porque el individuo sabe que, si lo llega a necesitar, ahí está. La existencia misma del control puede ser la razón última por la cual no sea necesario utilizarlo.

WALTER GELLHORN

I. EL OMBUDSMAN Y SU SIGNIFICADO POLÍTICO

1. *Los Derechos de los Gobernados*

Hoy día la dinámica de las relaciones Estado-sociedad se expresan en diferentes órdenes, en la racionalización de los procesos económicos, en la emergencia de nuevos actores en la sociedad civil y en la delimitación de las funciones del Estado, mismas que en su conjunto entrañan el replanteamiento del vínculo entre gobernantes y gobernados.³³² En este redimensionamiento surge un viejo y noble anhelo del género humano, que con el paso del tiempo se ha venido decantando hasta alcanzar la formulación actual de los derechos humanos.

Las nuevas relaciones políticas tienen en los derechos humanos uno de los catalizadores más sólidos. Bajo este marco es posible hablar de los límites de la acción política del Estado ante el hombre, tanto como individuo y como parte de un grupo o clase social. El concepto de derechos humanos implica de suyo un parámetro de la relación política-Estado-sociedad, toda vez que de su cumplimiento o incumplimiento depende la viabilidad de dicha relación. En este momento, ningún país con vocación de justicia y afán de modernización puede hacer a un lado la trascendencia de los derechos humanos.

En 1789 surgió en Francia,³³³ una idea que hoy es generalmente aceptada, y que habla de la vigencia del concepto de los derechos del hombre como princi-

³³² Estas tres características fueron enunciadas por Manuel Camacho Solís en su ponencia *La política, vía para reformar el Estado*, en la mesa redonda La Reforma del Estado, organizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el 29 de junio de 1990.

³³³ “El objetivo de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre”, artículo 2º de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, Francia, 1789.

pio y finalidad de la asociación política. Esta idea consistía en enlazar fines y medios, es decir, los derechos humanos y las formas políticas por los que aquéllos pueden ser alcanzados.

La base del Estado moderno se cifra en el reconocimiento político de los derechos del hombre, de los derechos de los gobernados, de que todo ser humano es libre e igual ante los demás y de que nadie puede atentar contra su vida o sus bienes. Se trata, pues, de un Estado que reconoce los límites marcados por esos mismos derechos. Tal reconocimiento de las formas y de los límites del mando de la obediencia es el acuerdo fundamental por el que se construyen las comunidades políticas, también llamado “contrato social”. Con este contrato tácito quedan establecidas las fronteras de las relaciones políticas, que en esta lógica es una creación humana para el logro de sus propias necesidades y para el ejercicio de sus derechos.

La concepción del Estado limitado es conocida en nuestros días como Estado de derecho,³³⁴ en el cual el poder público es ejercido a partir de preceptos normativos generales y circunscrito a las leyes que derivan de aquéllos. En este mismo sentido, la idea de un Estado de derecho incluye, hoy día, la recuperación de los derechos humanos para su formulación jurídica, lo que entraña el compromiso del poder público de reconocerlos como acotamiento de su propio actuar. Luego entonces, un Estado de derecho es aquél que, impedido constitucionalmente para ejercer arbitrariamente el poder en contra de sus gobernados, se erige por y para la sociedad en su conjunto. Un Estado como el descrito representa la pretensión de equilibrar la relación entre el poder público y la libertad individual.

Es precisamente en este contexto donde se gesta la institución de origen sueco, notable por su significación política de defensor de los gobernados: *el Ombudsman*.³³⁵ La singularidad de este organismo estriba en ser el órgano

334 Tal es la idea que sostiene Norberto Bobbio al señalar: “El presupuesto filosófico del Estado liberal, entendido como Estado limitado, en contraposición al Estado absoluto, es la doctrina de los derechos del hombre [...] con la cual el hombre, todos los hombres, indistintamente, tiene por naturaleza, y por tanto sin importar su voluntad y mucho menos la voluntad de unos cuantos o de uno solo, algunos derechos fundamentales, como el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad, a la felicidad, que el Estado, o más concretamente aquéllos que en un determinado momento histórico detentan el poder legítimo de ejercer la fuerza para obtener la obediencia a sus mandatos, deben respetar no invadiéndolos y garantizarlos frente a cualquier intervención posible por parte de los demás”. Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

335 “El *Ombudsman* está considerado como una institución de origen escandinavo, ya que surgió a principios del siglo XIX en Suecia y está firmemente arraigado en Dinamarca, Noruega y Finlandia. En los últimos decenios, sin embargo, se ha establecido el cargo de *Ombudsman* o negociador en diversos países fuera de Escandinavia. Australia, Austria, Barbados, Canadá, España, Francia, Ghana, Guyana, India, Jamaica, Japón, Mauricio, Nueva Zelanda, Portugal, el Reino Unido, Trinidad y Tobago, y ciertos Estados de Estados Unidos han utilizado todos ellos el sistema *Ombudsman* en una u otra forma. Además, varios países africanos (Nigeria, Sudán, Tanzania y Zambia) han establecido órganos colegiados o comisiones que funcionan con las atribuciones y competencia del *Ombudsman*”. Cfr. “La institución del *Ombudsman*”, en *Gaceta de la CNDH*,

gubernamental ante el cual los gobernados pueden acudir para denunciar cualquier abuso o incumplimiento por parte del poder público respecto a los derechos humanos legalmente reconocidos.

Actualmente el concepto de dicho órgano no tiene una definición unívoca. Sin embargo, Héctor Fix-Zamudio ha concebido con gran atinencia una valiosa concepción, al describir al *Ombudsman*:

[...] como uno o varios funcionarios designados por el Órgano Parlamentario, por el Ejecutivo o por ambos que, con el auxilio de personal técnico, poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados, ante las acciones realizadas por las autoridades administrativas, no sólo por infracciones legales sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto en la resolución; y como resultado 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, al Órgano Legislativo o a ambos, con la facultad de sugerir las medidas legales y reglamentarias que consideren necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos.³³⁶

De esta definición derivan varias consideraciones que conviene señalar. El *Ombudsman* es, entonces, un mecanismo suplementario para la adecuada realización de importantes aspectos de la relación gobernantes y gobernados, cuya finalidad es siempre la salvaguarda de los derechos del hombre. Ahora bien, al hablar de un mecanismo complementario para el cumplimiento de los aludidos derechos, se señala entonces una insuficiencia en esta materia, debida principalmente al crecimiento exponencial tanto de la sociedad como del Estado.

Asimismo, la institución del *Ombudsman* cristaliza de alguna forma el carácter democrático del Estado de derecho, cuando a partir de él operan con cierto grado el equilibrio de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Por otra parte, al tener por objeto los derechos de los gobernados como principio de actuación, se lubrica el gozne entre el Estado y la sociedad, es decir, la relación gobernantes-gobernados. Por lo anterior, el *Ombudsman* es un mecanismo adicional de control de los gobernados para con sus gobernantes.

Surge de lo expuesto, la reflexión acerca del por qué de la posibilidad de acción de esta peculiar institución, y sobre todo acerca de su relación con los poderes de la función gubernamental antes mencionados, es decir: ¿Cómo

México, mayo de 1991, pp. 144.

³³⁶ Vid Fix-Zamudio, Héctor, "Ombudsman", en *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 1988.

puede funcionar el *Ombudsman* sin sobreponerse al papel que corresponde a cada uno de los poderes y, sobre todo, al Judicial? ¿En qué forma contribuye a la agilización y eficacia del vínculo político? ¿Su cometido de insistencia sobre los límites de la acción estatal lo erige en el panóptico de la vida social? Para responder estas interrogantes, conviene mencionar categóricamente que el *Ombudsman* no es un tribunal con poder ejecutivo.

La eficacia de actuación del *Ombudsman* reside en la fuerza moral que ante la opinión pública tengan las personas encargadas de encabezarlo. Su fuerza prescinde de elementos coactivos; es más bien propositiva y de recomendación y, dado el prestigio público de su personal, constituye un llamado de autoridad moral.

El éxito de la función de todo *Ombudsman* consiste precisamente en lo anterior. Por regla general quienes encabezan la institución son abogados de probada rectitud y de un alto nivel de competencia, requisitos indispensables para validar todas y cada una de sus opiniones y recomendaciones que, por otra parte, deben ser siempre imparciales.

2. El *Ombudsman* Hoy

A. Su Perfil Institucional

La rápida e irreversible expansión internacional de la lucha por los derechos humanos observada a partir del término de la Segunda Guerra Mundial —y que representa el esfuerzo tanto de las sociedades como de los Estados por relacionarse de una mejor manera, a partir del punto convergente de la dignidad y libertad del hombre— se ha expresado en la instauración de la institución del *Ombudsman* en países de muy diversas culturas, entre los que cabe señalar a sajones, latinos, asiáticos y africanos. También es un signo alentador el hecho de que los actuales dirigentes de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) hablen de los derechos humanos como uno de los propósitos a cumplir en aquellas latitudes. Asimismo, los países del antiguo bloque socialista de Europa del Este ya han dado los pasos iniciales —con la organización de algunos sectores sociales en comités independientes— en la defensa de dichos derechos.

En la actualidad, la institución del *Ombudsman* es concebida como un organismo receptor de quejas e inconformidades de los gobernados, por los agravios padecidos por la acción de oficinas, empleados y funcionarios públicos, las cuales investiga y, en su caso, expide recomendaciones públicas tendentes a corregir las acciones que ocasionaron aquéllos.

Hedwiga Lindner, al señalar las características del *Ombudsman*, describe los medios de que dispone para adquirir la *auctoritas* necesaria para el desempeño de su función: el no involucramiento en la política; la publicidad del cargo (su conocimiento para el pueblo); la facilidad de acceso para el ciuda-

dano; la familiarización de los ciudadanos con la institución del *Ombudsman*, y la publicidad de las actividades y decisiones del organismo.³³⁷

Por su parte, la investigadora Sonia Venegas³³⁸ señala claramente las características de dicho órgano: independencia, autonomía, imparcialidad, accesibilidad, carácter no vinculatorio de sus resoluciones, autoridad, publicidad (institucional y de la labor realizada). Conviene detenerse en cada una de ellas.

La característica de la independencia es principio básico de la institución, y se refiere a su relación con los poderes estatales. El hecho de que algunos *Ombudsman* sean nombrados por el Legislativo o por el Ejecutivo (o por ambos) no implica —o no debe implicar— que dichos poderes interfieran o influyan en las recomendaciones emitidas, ni aun cuando este órgano sea de origen parlamentario, ya que en tales casos se señalan pautas de competencia a título de directrices generales, pero nunca más allá de eso.

La autonomía es primordial, en tanto le proporcione independencia organizativa a la institución, así como los elementos necesarios para su funcionamiento, tanto financieros como humanos —con personal altamente calificado y con alto sentido de responsabilidad en relación con la defensa de los derechos humanos—.

La imparcialidad —no sólo en el plano jurídico, sino además en el político— es un valor que sirve de complemento a las dos características anteriores, ya que sustrae al *Ombudsman* de compromisos con los partidos y los órganos estatales, permitiéndole servir mejor a los gobernados.

En cuanto a la accesibilidad de los gobernados a la institución, resulta que la hay directa —como en el modelo escandinavo clásico, donde los ciudadanos presentan directamente sus quejas— la indirecta —como en Inglaterra y Francia—, donde se requiere la mediación de algún miembro del Parlamento (Inglaterra) o del Senado (Francia), quien recoge la inconformidad respectiva y la canaliza al órgano de defensoría. Está por demás señalar que el acceso directo ofrece mayores ventajas para la agilización del procedimiento de queja, lo que da lugar al contacto directo entre el *Ombudsman* y los agraviados. El contacto se entabla casi siempre por un escrito, aunque existen casos donde es viable hacerlo oralmente, e incluso por vía telefónica. Asimismo, la recepción de quejas, y con ello el acceso mismo, depende en principio del área de jurisdicción de la institución, pues existen órganos de defensoría especializados en derechos humanos, militares, de consumidores, etcétera. Sólo a partir de ahí procederá el trámite de la misma.

337 Vid Lindner López, Hedwiga, “¿Es la Comisión Nacional de Derechos Humanos el *Ombudsman* mexicano?”, en *Revista Jurídica Jalisciense*, Guadalajara, año 2, núm. 4, septiembre-diciembre de 1992, pp. 88-90.

338 Cfr Venegas, Sonia, *Origen y devenir del Ombudsman*, México, UNAM, 1988, pp. 41 y ss.

El *Ombudsman* debe disponer, para el cumplimiento de sus tareas, con la información necesaria acerca de los asuntos que se le presentan y que está llamado a investigar. En casi todos los casos ha quedado establecida la facultad del organismo para solicitar información a la autoridad competente en relación con el asunto tratado, quedando ya como responsabilidad de ésta el proporcionarla o no, situación que siempre se hace pública. Por ello son pocos los casos de reticencia u obstaculización de las autoridades —mucho de su prestigio como tales puede quedar en entredicho en casos así—.

En lo referente al poder resolutorio del *Ombudsman*, es decir, a su capacidad de emitir respuestas luego de haber investigado las quejas recibidas, hay que precisar que las mismas tienen siempre el carácter de recomendación y que nunca conllevan una fuerza coercitiva, y mucho menos material, para obligar a su cumplimiento. En términos jurídicos, se dice que tales resoluciones no son vinculatorias y, por tanto, no pueden invalidar los actos de autoridad que intentan corregir o enmendar, los cuales únicamente pueden ser resarcidos por la autoridad misma, partiendo del puntual seguimiento de la resolución dictada por el órgano defensor. En cuanto a la variedad de las resoluciones emitidas, puede decirse que es amplia y que está en relación con las facultades que corresponden a cada uno de los tipos de *Ombudsman* existentes —generales, particulares y regionales—. Sin embargo, las más comunes son: la recomendación, la amonestación, el recordatorio y la opinión.

El aspecto siguiente en el perfil institucional es la autoridad, una característica de capital importancia. Si bien este organismo carece de poder coercitivo, su enorme fuerza moral le permite prescindir de él. De aquí que el nombramiento al cargo de *Ombudsman* deba recaer en una persona con honorabilidad pública sin tacha y con alta capacidad profesional (casi siempre con perfil de abogado, profesión de la que han surgido la mayoría de los nombramientos) y comprometido en la lucha a favor de los derechos del hombre. De su autoridad moral han de surgir opiniones dignas de atenderse, y la autoridad que no las atienda se expondrá al juicio severo de la opinión pública.

Y es precisamente en la opinión pública donde transitan las acciones del *Ombudsman*, y lo hacen de dos maneras: publicitando sus funciones y rindiendo informes periódicos a los órganos de representación social acerca de sus tareas. Los medios para publicitarse son los foros (académicos, periodísticos, etcétera.), las publicaciones y las campañas; éstos tienen el fin de enterar a amplios sectores de la población acerca de sus derechos y del papel de dicha institución, y de las formas de acceso a la misma. Por lo que hace a la rendición del informe sobre sus actividades —generalmente anual—, éste se rinde formalmente ante el poder estatal de quien partió la iniciativa o la facultad de instaurarlo, siendo regularmente el Parlamento, aunque también puede serlo el Ejecutivo. Sin embargo, es obvio que más allá de los destinatarios formales,

el verdadero destinatario es la opinión pública en general, por lo que es usual que se convoque y se entere a los medios masivos de comunicación.

También cabe mencionar el papel cada vez más activo que han venido jugando algunos sectores de la sociedad civil —tanto internacionalmente como en los ámbitos nacionales— en la exigencia de que sean observados los derechos humanos. Como ejemplo podemos mencionar a Amnistía Internacional, America's Watch y, en el país, a la Academia Mexicana de los Derechos Humanos, el Centro Francisco de Vitoria, el Comité Eureka, etcétera.

En suma, puede apuntarse respecto al perfil institucional del *Ombudsman*, que se trata del organismo de defensa de los derechos de los gobernados ante el poder público, el cual, para su operación efectiva, requiere necesariamente de lo siguiente: independencia respecto a los poderes estatales, autoridad moral ante la sociedad civil y existencia efectiva del Estado de derecho.

II. ANTECEDENTES DEL *OMBUDSMAN* EN MÉXICO

1. *Organismos de Protección de los Derechos Humanos en Nuestro País*³³⁹

En este escenario es donde ocurre un hecho fundamental para la defensa de los derechos humanos en México: la instauración de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) —que, con la función del *Ombudsman*, se ha convertido en uno de los catalizadores de la modernización nacional—. El surgimiento de la Comisión es una muestra de la capacidad de respuesta gubernamental ante una de las demandas sociales más sentidas, amén de un espíritu de autocrítica y voluntad de corrección de las acciones del servicio público.

A. *Procuraduría de Pobres*

En el año 1847 estuvo vigente en el estado de San Luis Potosí la Ley de Procuraduría de Pobres, impulsada por Ponciano Arriaga. Dicha norma estableció la competencia de tres procuradores, los cuales defendían a los menesterosos de cualquier agravio o tratamiento abusivo por parte de las autoridades públicas. Estos funcionarios de pobres averiguaban hechos y señalaban medios reparadores o, en su caso, llevaban al responsable ante el juez.

B. *Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos.*

El gobernador de Nuevo León, Pedro G. Zorrilla, creó el 3 de enero de 1979 la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, con la idea de proteger los derechos humanos consagrados constitucionalmente. Su papel de

³³⁹ En este renglón seguimos el puntual recorrido que por los antecedentes de los organismos protectores de derechos hace Magdalena Aguilar Cuevas en su obra *El defensor del ciudadano (Ombudsman)*, México, UNAM-CNDH, 1991.

gestoría ante autoridades de todos los niveles fue complementario al de los medios y vías jurídicas establecidas.

C. *Procuraduría de Vecinos*

La Procuraduría de Vecinos se fundó, por acuerdo del ayuntamiento de la ciudad de Colima, el 21 de noviembre de 1983. La Ley Orgánica Municipal de Colima integró dicha figura en diciembre de 1984. El funcionario encargado se nombraba a partir de una propuesta de la dependencia municipal ratificada por el cabildo, y se le facultaba para recibir quejas, investigarlas y proponer sanciones, e informar sobre actos de la administración pública municipal que afectaran a los ciudadanos.

D. *Defensoría de los Derechos Universitarios*

La Universidad Nacional Autónoma de México instauró el 29 de mayo de 1985 la Defensoría de los Derechos Universitarios. Dicho órgano goza de independencia para vigilar el cumplimiento del orden jurídico universitario al recibir las quejas respectivas que presenten el personal académico y el alumnado. No atiende asuntos laborales, resoluciones académicas, disciplinarias o problemas susceptibles de solucionarse por los medios establecidos por la legislación universitaria.

E. *Procuraduría para la Defensa del Indígena (Oaxaca) y Procuraduría Social de la Montaña (Guerrero)*

Estas procuradurías, nacidas en 1986 y 1987, respectivamente, tienen la finalidad de proteger derechos específicos de grupos étnicos y culturales en determinadas regiones del país.

La Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca depende del Ejecutivo local, y se encarga de gestionar y vigilar los procesos de liberación de presos indígenas que, por sus condiciones culturales, se encuentran privados de su libertad. Funge además como asesor legal de cualquier autoridad pública respecto de los derechos indígenas.

La Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero depende del Ejecutivo de ese estado, y su función es proteger los derechos de los grupos indígenas que habitan la montaña.

F. *Procuraduría de Protección Ciudadana (Aguascalientes)*

En el estado de Aguascalientes nació el 14 de agosto de 1988 la Procuraduría de Protección Ciudadana, con el propósito de investigar las quejas de personas afectadas por omisiones y violaciones en los deberes de las autoridades o servidores públicos. Esta procuraduría tiene, además, la función de promover la cultura de los derechos humanos.

G. *Defensoría de los Derechos de los Vecinos (Querétaro)*

El municipio de Querétaro instauró la Defensoría de los Derechos de Vecinos el 22 de diciembre de 1988. Su finalidad es investigar las denuncias sobre afectación de derechos ciudadanos por actos o faltas de las autoridades municipales.

H. *Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal*

En 1989 nació, como órgano desconcentrado, la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, cuya finalidad es contribuir a que los actos de las autoridades del D.F. sean legales.

I. *Dirección General de Derechos Humanos*

Esta dirección se creó el 13 de febrero de 1989, como parte de la Secretaría de Gobernación.

J. *Comisión de Derechos Humanos (Morelos)*

Creada en abril de 1989, tiene funciones similares a las descritas en los casos anteriores.

III. LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS: ORGANISMO PROTECTOR

La instalación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el 5 de junio de 1990 significó, en algún sentido, la adopción del *Ombudsman* en el país. Su creación se debió a un decreto del Ejecutivo como respuesta a la creciente demanda social —a través de organizaciones civiles de defensa de los derechos humanos— de poner fin a los abusos e impunidad de los cuerpos policíacos y de algunos otros órganos y dependencias gubernamentales. Con ello se dio un paso fundamental para rescatar la idea guía del respeto a los derechos humanos en todos y cada uno de los actos gubernativos.

1. *La Primera Etapa de la CNDH*

En principio, la Comisión Nacional fue instaurada por y dentro del Poder Ejecutivo. Se adscribió a la Secretaría de Gobernación en concordancia con la Ley Orgánica de la Administración Pública, que marcaba como función de esa dependencia encargarse de dicho rubro.³⁴⁰ Esta adscripción administrativa de la Comisión la hizo blanco de críticas, las cuales iban dirigidas precisamente a su ubicación dentro de una dependencia del Poder Ejecutivo, donde

³⁴⁰ Vid “Precisiones sobre algunas opiniones relacionadas con la naturaleza y funciones de la CNDH”, en *Gaceta de la CNDH*, México, abril de 1992, pp. 11-17.

supuestamente no cumpliría cabalmente su cometido de vigilancia y protección de los derechos humanos.³⁴¹ Pero aquí surgió la importancia del señalamiento antes dicho, acerca de la autoridad moral necesaria para realizar tan noble tarea. Así, al ser nombrado como su primer presidente el intachable y eminente jurista doctor Jorge Carpizo McGregor, se cumplió el requisito básico de confiabilidad, inherente a todo *Ombudsman*.

En esa su primera etapa, la CNDH no encontró impedimento que afectara o inhibiera su capacidad de acción, su criterio independiente, su fidelidad al orden jurídico vigente y, mucho menos, su compromiso con la protección de la persona humana. Los hechos demostraron todo lo anterior, y en esa medida diluyeron todo halo de duda sobre los actos de la Comisión. Esta etapa fue, en el caso de México, un paso necesario, —su origen ejecutivo, no clásico a la usanza parlamentaria, de manera alguna validó su función protectora de los derechos humanos— para instaurar a plenitud un órgano como el *Ombudsman* en nuestro orden jurídico. Independentemente de formar parte del Ejecutivo, gracias a su prestigio moral, la CNDH fue aceptada por la sociedad mexicana, particularmente porque supo crear la conciencia necesaria para dar lugar a una cultura de los derechos humanos, como factor básico de modernización de las relaciones entre las instituciones y la sociedad, es decir, entre gobernantes y gobernados.

2. La CNDH en la Constitución

A partir del 29 de junio de 1992 la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue dotada con un nuevo marco jurídico, derivado de su reconocimiento constitucional por una iniciativa del Ejecutivo Federal, que adicionó al artículo 102 de esa carta con un apartado B. Esta iniciativa fue recibida por la Cámara de Senadores el 22 de abril de 1992, aprobándola por unanimidad el 11 de junio. La Cámara de Diputados, por su parte, la aprobó por una mayoría de 362 votos a favor y 25 en contra el 23 de junio de ese mismo año. Entre los considerandos de la iniciativa del Ejecutivo, cabe destacar los siguientes:

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.

Éste es el contexto en el que se inscribe la presente iniciativa. En ella se propone una adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque consideramos que conviene a México, dentro del proceso de cambio que vi-

³⁴¹ Vid Barragán Barragán, José, *El laberinto de ilegalidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, Ed. Crisol, México, 1992.

vimos, dotar al Estado de instrumentos con la idea y fines que caracterizan a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y dar a éstos la permanencia necesaria para garantizar eficacia y resultados en el mediano y largo plazo.

La Comisión se estructuró a la manera de un *Ombudsman*, institución escandinava encaminada a la protección de estos derechos, de ninguna manera substitutiva de los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia, sino como organismo 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 altamente positiva.³⁴²

Por su parte, la adición como apartado B del artículo 102 constitucional quedó como sigue:

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

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

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados.³⁴³

De esta forma la Comisión de Derechos Humanos alcanzó, a sólo dos años de su creación, el nivel constitucional que los defensores de los derechos humanos reclamaban, con base en la confianza que generó su actuación al atender innumerables quejas por medio de la emisión de sus recomendaciones. Desde su rango constitucional, la CNDH cuenta con una ley que la dota, como organismo descentralizado, de la autonomía que significa tener una personalidad jurídica y un patrimonio propios —esenciales para su función de

342 Cfr. Salinas de Gortari, Carlos, Exposición de motivos de la iniciativa de decreto que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 18 de noviembre de 1991.

343 Cfr. Adición al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ombudsman—. Con este marco jurídico la Comisión accede a una nueva etapa en su trascendente y fructífera vida institucional.³⁴⁴

Respecto al carácter de *Ombudsman* de la CNDH, puede decirse que desde un principio, desde su instauración en el país, ésta fue su función, y que con su elevación constitucional la asumió a plenitud. Puede afirmarse que la Comisión Nacional de Derechos Humanos nació, bajo la inspiración y el modelo del *Ombudsman* escandinavo, como una institución que adoptó ese perfil a las particulares características del orden político y jurídico mexicano. En cuanto a la naturaleza y función de la CNDH como *Ombudsman*, fue el actual presidente de la institución (Jorge Madrazo Cuéllar) quien, ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en Ginebra, Suiza, expresó en febrero de 1993:

La CNDH es un verdadero *Ombudsman* que realiza todas las funciones que los organismos típicos de esta naturaleza cumplen en el mundo. Conoce de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos y se pronuncia por su superación, resarcimiento y responsabilidad de los culpables, mediante recomendaciones que tienen el carácter de públicas, autónomas y no vinculatorias jurídicamente para sus destinatarios. Ésta es la más importante labor que tiene encomendado el organismo. Sin embargo, su función no se concreta a conocer de quejas individuales y colectivas por presuntas violaciones a derechos humanos, como lo hacen la mayoría de los *Ombudsman*. Además, tiene la encomienda de ampliar y fortalecer la cultura mexicana sobre los derechos humanos.

La labor del *Ombudsman* mexicano contribuye notablemente a la actualización de la relación entre gobernantes y gobernados, en el marco de una cultura de los derechos humanos que comprende los distintos ámbitos del quehacer nacional. En suma, el *Ombudsman* surge y actúa ahí donde las libertades individuales se han traducido en motivo de fuerza social.

3. Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

A partir del enfoque del oportuno estudio de Myriam Alvarado, Germán Flores Andrade y Jose Luis López Chavarría,³⁴⁵ acerca de la naturaleza y funcionamiento operativo del *Ombudsman* en México, en seguida exponemos los rubros generales de la Ley Reglamentaria del apartado “B” del artículo 102 constitucional,³⁴⁶ que establece la competencia, las atribuciones y funciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y los lineamientos generales

344 Vid Barragán Barragán, José, *op. cit.*, y Lindner, Hedwiga, *op. cit.*

345 Vid Alvarado Hernández, Myriam, *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993.

346 Vid Ley Reglamentaria de la Comisión Nacional de Derechos Humanos DO del 29 de junio de 1992.

para la integración de organismos equivalentes en los Estados de la Federación.

A. *Integración y nombramiento*

El esquema de integración lo forman: el presidente, los miembros del consejo, el secretario técnico, el secretario ejecutivo, tres visitantes y el personal profesional, técnico y administrativo. En cuanto al nombramiento de los funcionarios de la CNDH, corresponde al Ejecutivo proponer al presidente y a los consejeros, para su respectiva aprobación por el Senado de la República, o en sus recesos por la Comisión Permanente.

B. *Facultades*

La Comisión es competente para conocer de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos, motivadas por actos u omisiones de autoridades administrativas federales, entre las que se incluyen tolerancia o anuencia en la persecución a las acciones ilícitas de particulares y la abstención de actuar contra quien vulnere derechos humanos; formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas; conocer en última instancia respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las entidades federativas; procurar la conciliación entre quejosos y autoridades; proponer los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, y de prácticas administrativas, en la materia, etcétera.

Esta institución, está impedida para conocer de los actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales; resoluciones de carácter jurisdiccional; conflictos de carácter laboral, y consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales. Sin embargo, cabe señalar que en materia de actos u omisiones administrativas de autoridades judiciales del ámbito federal, la Comisión puede admitir la queja, pero sin la posibilidad de examinar las cuestiones jurisdiccionales de fondo.

Los motivos de las limitaciones del Organismo en las materias citadas, son: en relación a las actuaciones de autoridades y organismos electorales, asegurar el carácter apolítico de la Institución; respecto de conflictos de carácter laboral, respetar el ámbito de competencia determinado por la legislación a las autoridades del trabajo y por ser conflictos entre particulares, y en el supuesto de resoluciones de carácter jurisdiccional, para evitar que la función relativa a la protección a los derechos humanos, se constituya en un hecho por encima de los poderes Legislativo y Judicial.

Entre otras facultades que la ley otorga a los integrantes de la Comisión, destacan, la fe pública del presidente y de los visitantes durante sus actuaciones para certificar la veracidad de los hechos vinculados con las quejas e

inconformidades que analicen; las específicas del presidente para distribuir y delegar funciones a los visitadores generales, para informar anualmente al Congreso de la Unión y al titular del Poder Ejecutivo Federal sobre las actividades, de la Institución, para celebrar convenios enfocados a la defensa de los derechos humanos, formular propuestas para su mejor protección y desde luego, para aprobar y emitir recomendaciones autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores.

C. Legitimación Procesal

Cualquier persona —incluso un menor de edad o algún representante del afectado— puede acudir a la Comisión a denunciar los hechos materia de queja, dentro del término de un año a partir de la ejecución de los mismos o bien del día en que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los hechos.

Rompiendo formalidades procesales, la queja bien puede presentarse por escrito, pero en situaciones urgentes pueden ser transmitida por cualquier medio de comunicación y aún oralmente. En el caso de comparecientes que no sepan o no puedan escribir o sean menores de edad, así como de quienes no hablen español, se les deberá proporcionar un asesor o traductor, según sea el caso. Para el caso en que los afectados o denunciados se encuentran reclusos, serán los responsables de los centros de detención o reclusorios quienes entregarán de manera inmediata los escritos respectivos.

En cualquiera de estos supuestos queda reservado el derecho del quejoso para utilizar los medios de defensa legal previstos por los ordenamientos mexicanos.

Iniciado el procedimiento, la Comisión deberá ponerse en comunicación con la autoridad señalada como responsable con el propósito de buscar inicialmente una conciliación entre las partes involucradas y dar así, en el caso, una solución de cumplimiento inmediato, pero si transcurren 90 días y la autoridad se abstiene de dar cumplimiento, deberá reabrirse el procedimiento. En el supuesto de no producirse la conciliación, la Comisión dispondrá en forma expedita la solicitud de un informe por parte de la autoridad señalada como responsable, mismo que de no ser enviado implicará, salvo prueba en contrario, la aceptación tácita de la impugnación.

Trantándose de la presentación de quejas improcedentes o infundadas, éstas deberán ser rechazadas de inmediato, no obstante la Comisión tiene la obligación de proporcionar orientación al reclamante, a fin de que acuda ante la autoridad o servidor público a quien corresponda conocer o resolver el asunto.

Mediante las pruebas que sean aportadas por el quejoso, las autoridades señaladas como responsables y las que obtenga la propia Comisión, se realiza una valoración en conjunto por parte del Visitador General, basándose en los principios de la lógica y de la experiencia, y en su caso en la legalidad, a fin de que puedan producirse convicciones sobre los hechos, que permitan emitir

a buena fe guardada la recomendación adecuada o la emisión del acuerdo de no responsabilidad de autoridad.

D. *Recomendaciones*

Uno de los aspectos importantes respecto de la actuación de la Comisión, es la difusión de sus recomendaciones para que la sociedad tenga conocimiento de sus gestiones que por interés general se reflejan en confianza para la Institución, así como para que las autoridades consideren la posibilidad de expedir o modificar disposiciones legislativas y reglamentarias, o prácticas administrativas que mejoren la salvaguarda de los derechos humanos.

Las recomendaciones que emite la Comisión son públicas, autónomas y no anulatorias de actos contra las que se presentó la queja. Es importante precisar, que la Comisión, además de expedir recomendaciones, tiene facultad de emitir acuerdos con carácter obligatorio, así como medidas precautorias y cautelares para evitar la consumación de violaciones que generen imposible reparación del derecho protegido.

E. *Recursos*

Por cuanto a los recursos contra los acuerdos y recomendaciones de los organismos locales de derechos humanos, la ley establece dos tipos, los cuales corresponden exclusivamente a los promoventes, estos recursos son el de queja y el de impugnación.

El primero procede ante la Comisión Nacional por perjuicios graves motivados por las omisiones o la falta de acción en los procedimientos sustanciados por los organismos locales hasta antes de emitir recomendaciones, y siempre que hayan transcurrido seis meses como mínimo desde la presentación de la queja o denuncia inicial.

El segundo, también procedente ante la Comisión Nacional, se sustancia contra resoluciones de carácter definitivo emitidas por los organismos estatales o respecto de las informaciones, de carácter final, de las autoridades locales sobre la insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones emitidas.

La conclusión de este segundo recurso podrá constituir la confirmación de la resolución definitiva emitida por el organismo local; la modificación de la propia recomendación, caso en el cual se formulará a la vez, una recomendación al organismo local; la declaración de suficiencia en el cumplimiento o bien, la declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la recomendación. Este último supuesto por parte de la autoridad local, dará lugar a formular una recomendación dirigida a dicha autoridad, la que deberá informar sobre su aceptación y cumplimiento.

Como se puede apreciar uno de los aspectos importantes de la Comisión Nacional como Institución que emite recomendaciones no vinculatorias, es coadyuvar mediante la difusión de ellas, promover una cultura en la materia,

no sólo para evitar violaciones a los derechos humanos por la comunidad, sino también para que las autoridades den cabal y expedito cumplimiento a las recomendaciones emitidas por ella. Así, durante la Campaña Nacional emprendida por la Comisión para el cumplimiento total de las recomendaciones en julio de 1992, los documentos presentados a los organismos no gubernamentales y a la opinión pública en general, destacaron el hecho de que en la lucha por el fortalecimiento del Estado de derecho, la protección y observancia de los derechos humanos y del combate a la impunidad, es indispensable el cumplimiento total de las recomendaciones expedidas por la Comisión, y que, en esa lucha, “no se puede admitir la simulación, el engaño o la negligencia. Es una batalla frontal —se establece— donde sólo existe un camino: la verdad. A hacerle honor está comprometida la Comisión Nacional, su prestigio y su credibilidad”.³⁴⁷

347 *Cfr.* “Documentos de la CNDH”, en *Gaceta*, México, núm. 25, agosto de 1992.