

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

Sin duda el más lejano precedente lo constituye la Ley de Procuraduría de Pobres del Estado de San Luis de Potosí, expedida en 1847. Dicha ley instituye tres procuradores encargados de la defensa de las personas desvalidas, con la función de pedir pronta e inmediata reparación contra cualquier vejación que éstas sufrieren en el orden judicial, político o militar por parte de alguna autoridad, funcionario o agente públicos. Los Procuradores de Pobres investigaban los hechos y decretaban la reparación correspondiente, cuando hubiere lugar a ello. Tenían a su disposición la imprenta del estado para dar a conocer a la opinión pública el nombre de las autoridades que no cumplían con sus recomendaciones, pero si la falta denunciada constituía delito, ponían al presunto responsable a disposición del juez competente.²¹

En la década de los sesenta se publican los primeros análisis doctrinales sobre la figura del *Ombudsman*, que sirvieron de base para su consagración a nivel legislativo en algunos estados mexicanos.

El 19 de diciembre 1975 se expide la Ley Federal de Protección al Consumidor, mediante la cual se crea la Procuraduría Federal del Consumidor, bajo el modelo de instituciones análogas implantadas en numerosos países encargadas de proteger los derechos de los consumidores.²²

21 Cfr. Carpizo, Jorge, *¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, p. 8.

22 En 1971 se establece en Suecia el *Ombudsman* de los consumidores, designado por el rey en Consejo de Ministros, con objeto de tutelar a los débiles de

Según el artículo 57 de la Ley, se trata de un organismo descentralizado, que ejerce funciones de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Tiene a su cargo, entre otras, las siguientes facultades: representar colectiva e individualmente a los consumidores de bienes y servicios; estudiar y proponer medidas encaminadas a la protección del consumidor; recibir las reclamaciones de los consumidores contra los proveedores, sean éstos personas físicas o colectivas, a las que se solicitará informes, con el propósito de conciliar a las partes; excitar a las autoridades competentes a que tomen las medidas adecuadas para combatir, detener, modificar, o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores o de la economía popular (artículo 59). Posteriores reformas legales amplían la esfera de competencias de la Procuraduría asignándole funciones de carácter sancionatorio cuando determine la violación de la Ley Federal de Protección al Consumidor.²³ Pese a que funcionarios con atribuciones similares de tutela a los consumidores reciben, en algunos ordenamientos escandinavos, como el de Suecia y Noruega, también la designación de *Ombudsmen*, en estricto sentido la institución en estudio no corresponde a esta figura, ya que su campo de actividades está restringido al control de las prácticas de producción y distribución de bienes y servicios, tarea generalmente en manos de organizaciones privadas, y en consecuencia poco o nada tiene que ver con la fiscalización de la administración.

Tal como sucede en otros países federales, en México se adopta la institución escandinava inicialmente a nivel local y de los estados federados, y sólo posteriormente se crea una institución federal. Es así como en 1979 se crea en el estado de Nuevo León, la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, organismo dependiente del gobierno de dicha entidad; con competencia para recibir e investigar las reclamaciones en contra de las autoridades administrativas estatales,

consumo. Su función principal es controlar las formas de publicidad y de proteger al consumidor frente a las prácticas abusivas y engañosas. Un funcionario de la misma naturaleza existe en Noruega. *Vid.* Gil Robles y Gil Delgado. Álvaro, *El control parlamentario de la administración (el Ombudsman)*, 2ª ed., Madrid, 1981, p. 54 y ss.

²³ Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Federal de Protección al Consumidor, *Diario Oficial*, jueves 7 de febrero de 1985.

municipales o federales. La Dirección está facultada para elevar propuestas legislativas, informar al público de sus actividades, y realizar las investigaciones sobre violaciones de los derechos consagrados en la Constitución federal o estatal. Se trata sin duda de un *executive Ombudsman*.

El ayuntamiento de la ciudad de Colima establece en 1983 la Procuraduría de Vecinos.²⁴ Inspirada claramente en la institución escandinava, es el primer caso de la implantación del *Ombudsman* en México a nivel municipal. El titular de la dependencia es el Procurador de Vecinos, designado por el cabildo a propuesta del presidente municipal. El artículo segundo del acuerdo le encomienda las siguientes funciones: recibir e investigar las quejas, reclamaciones y proposiciones que presenten los afectados por la actividad de la administración pública local; una vez realizada la investigación, formular recomendaciones a la autoridad respectiva sin carácter imperativo; rendir un informe anual de sus actividades al cabildo, incluyendo sus recomendaciones y las respuestas de las autoridades requeridas, en el que incluirá sugerencias para reformar tanto el procedimiento como las leyes que regulan la actividad de la administración pública local. Un año después se expide la Ley Orgánica Municipal del Estado de Colima, que recoge la misma figura con las características antes descritas.²⁵

Pero la institución también es adoptada en el ámbito académico; en 1985 se crea la Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México,²⁶ como órgano encargado de vigilar el cumplimiento del orden jurídico universitario y de tramitar las quejas formuladas por los estudiantes y el personal académico de la Universidad, que se sintieren afectados por actos u omisiones de las autoridades universitarias. El estatuto de su creación establece en su artículo séptimo que no es competente para conocer de afectaciones de derechos de carácter colectivo; de naturaleza laboral; las resoluciones disciplinarias dictadas por

24 Acuerdo del Ayuntamiento Constitucional de la ciudad de Colima, *Periódico Oficial* del estado de Colima, 21 de noviembre de 1983.

25 Cfr. Aguilar Cuevas, Magdalena, *El defensor del ciudadano* (Ombudsman). México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, pp. 125-126.

26 Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios publicado en *Gaceta UNAM*, 3 de junio de 1985.

autoridades; las resoluciones académicas de profesores, comisiones dictaminadoras o consejos internos o técnicos, así como de aquellas violaciones que puedan impugnarse por otras vías establecidas por la legislación universitaria. La Defensoría funciona como un *Ombudsman* típico; esto es, recibe las quejas, las investiga y posteriormente formula recomendaciones. Está facultada para intentar inicialmente la amigable composición entre el quejoso y el responsable de la violación que sea objeto de la denuncia.

Paralelamente se establecen en estados con fuerte presencia indígena, instituciones que no corresponden exactamente a la figura de *Ombudsmen*, pero que ejercen algunas funciones de fiscalización administrativa. Estas instituciones persiguen el bienestar socioeconómico de las minorías étnicas y ejercen funciones de planeación, desarrollo económico y de asesoría legal. Tal es el caso de la Procuraduría de la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca creada en 1986, que se ocupa de la liberación de los indígenas privados de su libertad como consecuencia de los problemas derivados de su situación socioeconómica y cultural, así como de intervenir para evitar los malos tratos que se den a procesados indígenas. Organismo de naturaleza análoga es la Procuraduría Social de La Montaña del Estado de Guerrero, entidad administrativa desconcentrada territorialmente, con autonomía técnica y jerárquica, subordinado al Ejecutivo estatal, cuyo objeto es proteger los intereses de los indígenas;²⁷ para el cumplimiento de esta tarea se le asignan, entre otras, las facultades de: a) Coordinar los diferentes niveles administrativos para contribuir al mejor desarrollo de la región; b) Propiciar la participación de los municipios y comunidades indígenas en la planeación del desarrollo integral de la región; c) Coadyuvar en la protección de los intereses agrarios y penales, ante los tribunales y órganos competentes de los grupos que habitan en la región de La Montaña, en los procedimientos en que sean parte (artículo 2º).

Por ley del 29 de julio 1988 se crea la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes. Se trata de una dependencia del Ejecutivo federal encargada de inves-

27 Artículo 1º Ley que crea la Procuraduría Social de La Montaña, publicada en el *Periódico Oficial* del estado de Guerrero, 29 de abril de 1989.

ugar las quejas que presenten los ciudadanos por ejecución de actos contrarios al derecho o por defectuosa actividad de los servidores públicos, y emitir las recomendaciones que sean del caso (artículo 81); en el cumplimiento de su encargo no podrá negársele acceso a ninguna dependencia, expediente o documento administrativo o judicial. Su titular es designado por el gobernador (artículo 82). No puede conocer de asuntos relacionados con los procesos electorales, y de aquellos de índole laboral (artículo 86). El artículo 88 dispone que debe rendir un informe anual de sus actividades al Ejecutivo y al Congreso. Se trata, sin duda, de un verdadero *Ombudsman*.

El 22 de diciembre de 1988 se publica en el *Periódico Oficial* del estado de Querétaro el "Reglamento General de la Defensoría de los Derechos de los Vecinos", entidad inspirada en la Procuraduría de Vecinos de la ciudad de Colima, que tiene a su cargo recibir e investigar las quejas y denuncias de los ciudadanos que se consideren afectados en sus derechos, por actos u omisiones de las autoridades y funcionarios del municipio (artículo 1º). El defensor es nombrado por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal (artículo 3º). Se excluyen de su competencia las violaciones respecto de las cuales existan en la legislación municipal medios de impugnación (artículo 6º). El artículo séptimo establece el procedimiento ante la Defensoría, que debe sujetarse a los principios de intermediación, concentración y rapidez. El personal de la entidad tiene acceso a la documentación que requiera, excepto si se considera confidencial, en cuyo caso deberá justificarse la negativa. Las recomendaciones que emita el defensor no tienen carácter imperativo. La Defensoría tiene obligación de rendir un informe bimestral al ayuntamiento y al presidente municipal, de la labor realizada, en el cual incluirá recomendaciones que juzgue convenientes para mejorar la administración municipal.

Como es notorio, la creación de instancias fiscalizadoras de la actuación de los funcionarios públicos se extiende a lo largo de la Federación e incluye tanto instituciones de carácter municipal como aquellas de carácter estatal. Dentro de este proceso se crea la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal,²⁸ órgano desconcentrado de esta entidad,

encargado de vigilar que los actos administrativos de los funcionarios del Departamento del Distrito Federal, al igual que la prestación de servicios públicos, se realicen apegados a los principios de legalidad, honestidad y oportunidad. Su estructura orgánica, funciones y principales procedimientos administrativos los regula un manual de organización,²⁹ en el cual se consigna la obligación de colaboración a cargo de todas las autoridades del Departamento del Distrito Federal y de los particulares que prestan un servicio por concesión de éste (artículo 2º). El artículo cuarto establece que la Procuraduría Social está adscrita a la jefatura del Departamento del Distrito Federal. Entre las dependencias de la Procuraduría se encuentra la Dirección General de Quejas que de acuerdo con el numeral primero del artículo once es la encargada de recibir las quejas que presenten los ciudadanos u organizaciones de particulares, relacionadas con el objeto de la Procuraduría, realizar la investigación correspondiente y formular a las autoridades involucradas en la queja su opinión acerca de la misma. La Procuraduría está facultada para dictar recomendaciones fundadas o motivadas a la autoridad o prestador de servicios, cuando no se llegue a una solución oportuna. Cuando la autoridad o prestador de servicios no atienda la recomendación, la Procuraduría puede solicitar la intervención del superior jerárquico del requerido para obtener el cumplimiento de la recomendación, y si aún no se cumple, el Procurador Social lo hará del conocimiento del jefe del Departamento del Distrito Federal (artículo 24). De la naturaleza de las facultades de la entidad se deduce que no se trata de un *Ombudsman*, pues si bien se le atribuye la fiscalización de la legalidad de la actuación administrativa, no goza de independencia respecto de la entidad cuyo control se le asigna; antes bien, opera como una instancia interna de ésta. La subordinación jerárquica se acentúa dado que el cumplimiento de sus recomendaciones no es producto de la autoridad moral del organismo o de la posibilidad de hacerlas del conocimiento de la opinión pública, sino en la presión

28 Acuerdo que crea la Procuraduría Social del Departamento del Distrito federal, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de enero de 1989.

29 "Manual de Organización de la Procuraduría Social del Distrito Federal", *Diario Oficial de la Federación*, 17 de julio de 1989.

que sobre el funcionario renuente pueda ejercer el jefe del Departamento del Distrito Federal.

El surgimiento dinámico de una cultura de derechos humanos en la sociedad civil mexicana motiva a la Secretaría de la Gobernación, dependencia encargada de conducir la política interior del Ejecutivo Federal en lo relativo a la protección y defensa de los derechos humanos, a crear el 2 de diciembre de 1988 la Dirección General de Derechos Humanos, instancia del gobierno federal a la que se le encomienda la defensa, promoción y salvaguarda de los derechos humanos. Para tal efecto se le faculta para establecer mecanismos de enlace y coordinación con entidades, instituciones y organismos públicos o privados, y a promover la aplicación y respeto de los derechos humanos. Igualmente, le corresponde recibir y atender las quejas administrativas que sobre violación de derechos humanos presenten los particulares o las instituciones públicas o privadas, y proponer al titular del ramo (el secretario de Gobernación), las acciones necesarias para su inmediata resolución. Por último, tiene a su cargo la elaboración de programas educativos que persiguen difundir la cultura de los derechos humanos entre la población.³⁰ Se trata del primer organismo de esta naturaleza de nivel federal, y constituye el precedente inmediato de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

³⁰ Artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial* de la Federación, 13 de febrero de 1989.