

Capítulo III. La Comisión Nacional de Derechos Humanos	35
1. Creación	35
2. Adopción constitucional de la Comisión	44
3. La Ley y el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos	47
4. <i>Ombudsmen</i> especializados	59

CAPÍTULO III

LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

1. CREACIÓN

Como hemos visto en el capítulo anterior, a lo largo de las últimas décadas se han creado numerosas instancias locales de defensa de los derechos humanos, principalmente a nivel municipal y de algunos estados federados. Sin embargo, los actos de las autoridades federales, a quienes se les atribuían la mayoría de las violaciones de las libertades fundamentales, escapaban del control de estas instancias, de ahí la necesidad de crear un ente de carácter federal; papel que inicialmente cumple la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

En el mismo lapso la situación de los derechos humanos empeora hasta alcanzar niveles de gravedad, y es cada vez más notoria la preocupación de la opinión pública y del gobierno por este deterioro. Esto, aunado a labor de denuncia y difusión realizada por las organizaciones no gubernamentales, motiva la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Según el decreto de su creación, se trata de un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Gobernación, adscrito directamente al titular de la dependencia, responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos.³¹

31 Artículos 1° y 2° del Decreto por el cual se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Diario Oficial* de la Federación, 6 de junio de 1990.

Se define entonces la naturaleza administrativa de la Comisión: es un órgano desconcentrado. De acuerdo con el ordenamiento jurídico mexicano, las principales características de esta figura jurídica son: a) Está dotada de autonomía técnica y operativa, b) Dispone de cierta flexibilidad para ejercer su presupuesto, c) Mantiene una relación jerárquica directa con la administración centralizada; si son de nivel federal dependen de algún secretario de Estado o jefe de departamento administrativo; si se trata de entes locales o municipales, están bajo la tutela del gobernador o el presidente municipal; d) No posee personalidad jurídica ni patrimonio propio. El principal inconveniente de esta clase de organismos es su relación jerárquica directa con el titular de la administración pública, pues ello les resta libertad de acción; su ventaja radica en la mencionada autonomía técnica y operativa, la cual les imprime dinamismo en sus procedimientos y actividades.³²

En el mismo orden de ideas, el artículo tercero establece las facultades de la Comisión, que no difieren sustancialmente de las asignadas a la desaparecida Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de la Gobernación.³³ Le corresponde, así, proponer la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos; establecer mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos; elaborar y proponer programas preventivos en materia de derechos humanos; representar al gobierno federal ante los organismos nacionales y, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales, en cuestiones relacionadas con la promoción de los derechos humanos. En su mayoría son atribuciones de carácter administrativo que guardan estrecha relación con la naturaleza jurídica de la institución en estudio.

³² Cfr. Gamiz Parral, Máximo, "Reflexiones sobre la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos", en *Memoria del simposio Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, Publicaciones Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.

³³ De acuerdo con el artículo transitorio tercero del decreto que crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los recursos y el personal de la Dirección General de Derechos Humanos pasan a formar parte del nuevo órgano.

La dirección de la Comisión está a cargo de un presidente designado por el titular del Ejecutivo Federal (artículo cuarto), y es precisamente a este funcionario a quien se le encomiendan funciones propias de un *Ombudsman*. Según el artículo quinto, le corresponde al presidente: 1) Solicitar los informes que requiera para establecer posibles violaciones a los derechos humanos a cualquier autoridad del país (fracción VI); 2) Hacer recomendaciones a las autoridades del país sobre violaciones a los derechos humanos (fracción VII); 3) Rendir un informe semestral al presidente de la República sobre el desempeño de las funciones de la Comisión (fracción V). Puede entonces, investigar violaciones a los derechos humanos, mediante la solicitud de informes a los servidores públicos. Como resultado de su averiguación, emite recomendaciones que publica en su informe semestral.

El citado decreto prevé la participación ciudadana en la Comisión, a través de un consejo integrado "por aquellas personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad y sean invitadas a tal efecto por el Ejecutivo Federal" (artículo sexto). Sobre las funciones del Consejo, el artículo en comento establece:

El Consejo será un cuerpo colegiado de examen y opinión de la problemática del respeto y defensa de los derechos humanos en el país y de los mexicanos en el extranjero, con el propósito de proponer al presidente de la Comisión las directrices y lineamientos que se estimen pertinentes para su adecuada prevención y tutela.

Se trata entonces de un órgano deliberativo, con funciones de naturaleza propositiva.

En virtud de las atribuciones que le encomienda el decreto (señalar las directrices pertinentes para la adecuada prevención y tutela de los derechos humanos), el Consejo elabora el Reglamento Interno de la Comisión, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el primero de agosto de 1990; instrumento jurídico que regula la actividad de la Comisión, desarrollando detalladamente los marcos generales de competencia fijados por el decreto. Es precisamente el papel desempeñado por el Consejo en la adopción del Reglamento, así como la importancia de las funciones que le asigna el

mismo ordenamiento lo que amerita la caracterización de la Comisión como órgano de la sociedad y defensor de ésta, contenida en el artículo primero.

El artículo tercero del reglamento precisa la competencia de la Comisión y la facultad a conocer de quejas relativas a:

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

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

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

Se trata entonces de actividad “anormal” de la administración, cuando los funcionarios públicos violan claramente el principio de legalidad, aunque el enunciado C comprende los casos de actuación por omisión; esto es, cuando la autoridad o servidor público se abstiene de ejercer las atribuciones que le corresponden.

El artículo cuarto limita este amplio margen de competencias, prohibiéndole intervenir en lo relativo a:

I. Sentencias definitivas y aspectos jurisdiccionales de fondo.

II. Conflictos laborales en que se debata una controversia individual o colectiva entre trabajadores y patrono que sea de competencia jurisdiccional.

Si es competente respecto de presuntas violaciones que se produzcan en conflictos laborales donde intervenga alguna autoridad administrativa .

III. En la calificación de las elecciones. Si puede conocer de las violaciones a las garantías individuales que se cometan durante los procesos comiciales; siempre y cuando intervenga antes de que los organismos competentes emitan su resolución definitiva.

Esta disposición es de gran trascendencia, y de ella se derivan interesantes consecuencias. En primer lugar, facultad a

la Comisión a conocer de decisiones judiciales de naturaleza administrativa y procedimental, lo que la convierte en un verdadero *Ombudsman* judicial.³⁴ Esta atribución ha sido objeto de numerosas críticas (se asegura que amenaza la independencia del Poder Judicial, y viola el principio de separación de poderes, puesto que otorga a una dependencia del Poder Ejecutivo Federal el control de la actividad jurisdiccional). Sin embargo, numerosas razones justifican su conveniencia, a saber: se refiere únicamente a asuntos procedimentales y no a aspectos jurisdiccionales de fondo, además, puesto que la Comisión es ajena al Poder Judicial, se garantiza la imparcialidad de su supervisión. Por último sólo emite recomendaciones que no tienen carácter obligatorio, de ahí que no signifique una imposición para los jueces.³⁵

Se excluye de la competencia de la Comisión los conflictos laborales que sean de competencia jurisdiccional. Para explicar esta prohibición se aduce que generalmente este tipo de conflictos son entre particulares, a lo que se añade que si la Comisión interviene en este tipo de casos estaría suplantando a las autoridades administrativas y judiciales que deben mediar en estos asuntos.³⁶ Sin embargo, sí puede intervenir en

34 La figura del *Ombudsman* judicial no supone un funcionario especializado en la fiscalización de los tribunales, sino la posibilidad de que el *Ombudsman* genérico revise determinadas actividades de los tribunales, generalmente aspectos procesales y actos administrativos del Poder Judicial, aunque en el caso sueco se permite que el *Ombudsman* examine aspectos jurisdiccionales de fondo. *Ver* Rudholm, Sten, "Los guardianes de la ley en Suecia", en Rowat, Donald C., *El Ombudsman. El defensor del ciudadano*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1973, pp. 60-61.

35 El profesor Donald C. Rowat señala algunas de las ventajas que implica la fiscalización de los tribunales por el *Ombudsman*. Entre éstas: la supervisión la realiza por una persona fuera del sistema, lo que elimina la posibilidad de pensar que los jueces se estén protegiendo mutuamente; la decisión del *Ombudsman* es una recomendación que no tiene carácter obligatorio; generalmente no se refiere a conductas graves de los jueces, y se limita a emitir reprimendas o críticas. *Cfr.* Rowat, Donald C., "¿Por qué un *Ombudsman* para supervisar los tribunales?" en *Informe del Primer Congreso de Ombudsmanship de San Juan. El Ombudsman Judicial*, Oficina del Procurador del Ciudadano, San Juan de Puerto Rico, 1991, p. 29.

36 El Dr. Jorge Carpizo, primer presidente de la Comisión, afirma: "[...] Esos organismos no poseen competencia tratándose de asuntos laborales, porque:

a) Esta clase de conflictos generalmente se da entre particulares: patrón-trabajador, y si en la relación no interviene un servidor público no existe violación de derechos humanos: quizás podrá haber un delito o una violación laboral, pero no de derechos humanos;

asuntos de esta naturaleza cuando una autoridad administrativa haya violado garantías individuales y sociales de los trabajadores.

En materia electoral puede conocer de la violación de las garantías individuales que se cometan durante los procesos comiciales, mas no en la calificación de las elecciones, función que corresponde exclusivamente a autoridades jurisdiccionales o a los congresos locales y federales. Esta prohibición es la que ha generado mayor controversia, puesto que sin duda una de las demandas más frecuentes de las organizaciones no gubernamentales y de los partidos políticos era que se establecieran mecanismos que hicieran efectivas las garantías electorales. Sin embargo, cabe recordar que una de las principales características de la institución escandinava es su independencia respecto de los partidos políticos,³⁷ y que si se permite que la Comisión intervenga en la calificación de las elecciones necesariamente se arriesga dicha independencia.³⁸

b) No es posible sustituir a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje ni a las juntas locales, ni a los tribunales de circuito;

c) Al final de cuentas, las controversias laborales se convierten en asuntos jurisdiccionales, y aquí se aplican los mismos argumentos esgrimidos en el inciso anterior.

Cuando en la relación laboral una de las partes es el Estado, a éste se le considera como patrón. Carpizo, Jorge, *Derechos humanos* y Ombudsman, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, p. 128.

37 Rowat, Donald C., "Prefacio" a la segunda edición de *El Ombudsman. El defensor del ciudadano*, op. cit., p. 39.

38 "Hemos de aclarar que generalmente los *Ombudsmen* de otros países no tienen competencia en materia electoral, y ello se debe al carácter apolítico y apartidista de esta clase de órganos. Intervenir en la contienda política por antonomasia puede vulnerar su calidad moral. Las pasiones políticas pueden envolver en tal forma al *Ombudsman* que lo debiliten para cumplir las funciones por las que primordialmente fue creado: proteger y defender la vida de las personas, su integridad, libertad, dignidad y seguridad jurídica.

El Consejo de la Comisión Nacional al momento de discutir esta fracción consideró estos aspectos y las experiencias en otros países, pero también ponderó las inquietudes que en materia electoral existen en el país, y que un *Ombudsman* debe ser intérprete de la sociedad y tener en cuenta las preocupaciones y anhelos de la propia sociedad. En virtud de estos señalamientos, el Consejo de la Comisión se situó en un punto intermedio que, en su opinión, descarta los peligros que la doctrina extranjera indica y recoge parte de las inquietudes de la sociedad mexicana. Ojalá que nuestra realidad demuestre que el Consejo estuvo en lo justo. Lo que sí se puede afirmar es que la intervención de la Comisión Nacional en algunos aspectos electorales innova la concepción de los *Ombudsmen* y amplía sus atribuciones", Carpizo, Jorge, *Derechos humanos* y Ombudsman, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, pp. 23-24.

Se llega entonces a una solución intermedia, puesto que si bien se le prohíbe intervenir en la calificación de las elecciones, se le encomienda la defensa de las garantías electorales ante posibles violaciones que ocurran durante los procesos comiciales. En estos casos la Comisión debe expedir su recomendación antes de que los organismos competentes emitan su resolución definitiva, para lo cual cuentan con un periodo aproximado de seis semanas. Este estrecho margen de tiempo hace casi imposible la intervención de la Comisión .

A pesar de ser una institución de carácter federal, y de existir organismos municipales y estatales de protección de los derechos humanos, del contenido del artículo tercero se desprende que la Comisión puede conocer de violaciones a los derechos humanos sin importar si se trata de servidores públicos federales, estatales o municipales. Siendo México un país federal, causa extrañeza un ámbito de competencia tan vasto, pues lo normal sería que a la entidad federal correspondiera únicamente el control de las autoridades federales, quedando en manos de entes locales la fiscalización de los otros funcionarios, tal como acontece en países con la misma forma de gobierno, como Canadá y Australia.

El artículo sexto establece los órganos de la Comisión, que son: el presidente, el Consejo, el secretario técnico del Consejo y el Visitador. Cuenta, asimismo, con seis direcciones generales (de Administración; de Comunicación; de Divulgación y Capacitación; de Asuntos Internacionales, Estudios, Proyectos y Documentación; de Orientación, Quejas y Gestión y de Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones) encargadas de prestar apoyo a los distintos órganos de la Comisión.

El procedimiento ante la Comisión se inicia bien sea de oficio o mediante una queja. Están legitimadas para presentar quejas todas aquellas personas que tuvieren conocimiento de violaciones a los derechos humanos, así no resulten directamente perjudicadas por ésta (artículo 23). Una vez admitida la queja, se solicita al funcionario señalado como infractor, el envío de un informe sobre los hechos que se reclaman (artículo 24). Se abre luego un periodo probatorio, en el que las partes pueden presentar toda clase de pruebas con amplias facultades oficiosas de la Comisión que puede adelantar las

investigaciones que juzgue necesarias para aclarar los hechos (artículos 26, 27 y 28). Concluida la investigación, se emite la recomendación, cuyo contenido es dado a conocer al funcionario responsable de la violación, "sin perjuicio de presentar la denuncia penal correspondiente en los casos que a su juicio exista un delito" (artículo 32).

Al igual que lo establecen la mayoría de los ordenamientos que regulan a los comisionados, defensores o procuradores que tutelan los derechos de los gobernados frente a la administración, se le confieren a la Comisión atribuciones imperativas en cuanto al procedimiento de investigación, muy similares a las que tienen los tribunales. El artículo 25 del Reglamento Interno establece la obligación de las autoridades, de proporcionar oportunamente la información y documentación que solicite la Comisión Nacional de Derechos Humanos, incurriendo, en caso de no hacerlo, en la responsabilidad disciplinaria a que hubiere lugar.³⁹ El artículo 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece la obligación a cargo de éstos de: "Proporcionar en forma veraz y oportuna y en los términos que se le requiera, todos los informes y documentos solicitados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a efecto de que ésta pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le corresponden." Además, en virtud del artículo 32 del Reglamento al que ya hemos hecho mención, cuando se considere que exista una conducta delictiva se puede ejercitar la acción penal contra el servidor público implicado, en lo que se asemeja al *Ombudsman* sueco y al danés.

Por último, conforme lo establece el decreto, el presidente de la Comisión debe presentar un informe semestral al presidente de la República, en el que precise el número y tipo de quejas presentadas; las autoridades señaladas como responsables; la cooperación privada por los organismos públicos y privados a la Comisión y el cumplimiento de sus recomendaciones. El informe se hará de conocimiento público (artículo

³⁹ El artículo 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece la obligación a cargo de éstos de: "Proporcionar en forma veraz y oportuna y en los términos que se le requiera, todos los informes y documentos solicitados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a efecto de que ésta pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le corresponden."

33). Éste es sin duda la principal arma con que cuenta el *Ombudsman* para asegurar el cumplimiento de sus recomendaciones: la posibilidad de darlas a conocer a la opinión pública.

A la luz del ordenamiento que regula la Comisión surge la cuestión de si se trata de un verdadero *Ombudsman*. A este respecto surgen posiciones encontradas. Algunos manifiestan que dado su carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, y en general debido a su dependencia del Poder Ejecutivo (que se manifiesta en la facultad del presidente de la República de nombrar al presidente de la Comisión y designar a los consejeros, y en algunas de las funciones del organismo en materia de prevención, difusión y capacitación de los derechos humanos), no tiene tal categoría; otros afirman que dicha dependencia era meramente formal, puesto que desde un principio ha sido escasa o nula la injerencia del Ejecutivo al interior del organismo.⁴⁰

De un detenido análisis de las características de la Comisión podemos concluir que en su primera etapa corresponde a lo que la doctrina denomina *Executive Ombudsman*, figura paralela al modelo clásico del Comisionado Parlamentario, que ha tenido un gran desarrollo en los Estados Unidos, entre otras razones por el carácter presidencialista de la forma de gobierno norteamericana, pero también en virtud de que re-

40 Cabe anotar que aun el presidente de la Comisión era de la primera opinión. Así lo demuestra el siguiente texto:

"La Comisión de Derechos Humanos *no* es un *Ombudsman* pero tiene muchas similitudes con él.

Ahora bien, ¿en qué se parece la Comisión de Derechos Humanos a un *Ombudsman*? En la presentación de las quejas, en la facultad de investigación, en el acceso directo del quejoso al órgano, en la facultad de pedir toda la documentación relacionada con el caso, en la informalidad y antiburocratismo de su actuación, en lo apolítico del cargo y de la función, en la independencia en el desempeño de esa función, en la gratuidad del servicio, en la elaboración de informes periódicos y públicos.

Y ¿en qué se diferencia la Comisión Nacional de Derechos Humanos de un *Ombudsman*? En qué en México la designación la realiza el presidente de la República, y la Comisión forma parte del Poder Ejecutivo, en que la Comisión no tiene poder sancionador; y en que la Comisión tiene facultades que generalmente no se le atribuyen a un *Ombudsman*: representar al gobierno de la República ante organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales de derechos humanos y poseer facultades de prevención de violaciones, educativas y culturales respecto de los derechos humanos", Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y Ombudsman*, México, *op. cit.*, 1993.

sulta más sencillo establecer este tipo de funcionarios, debido a que requieren menores formalidades jurídicas; es decir, no es necesario apoyarse forzosamente en una ley específica. Se distingue esta figura del *Ombudsman* clásico por ser designado su titular por el Poder Ejecutivo, y por no estar supeditado a la existencia de una ley previa que regule su funcionamiento. No es una degeneración del *Ombudsman* tradicional sino simplemente una variación de éste.⁴¹

2. ADOPCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA COMISIÓN

Una de las críticas más frecuentes que se formulaban a la Comisión era la de su presunta ilegalidad,⁴² y aun entre sus más encendidos partidarios era evidente la necesidad de perfeccionar su marco jurídico, como se expresó desde el Primer Informe Semestral de Actividades. La creación a través de decreto presidencial y su posterior regulación a través de un reglamento presentaba numerosas ventajas, puesto que era sin duda un mecanismo ágil y flexible, que permitía cierto grado de experimentación necesario mientras la figura ganaba aceptación y se consolidaba. Pero una vez que esto suce-

⁴¹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Reflexiones comparativas sobre el *Ombudsman*", en *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, pp. 207-208.

⁴² En efecto, si bien el decreto presidencial que crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos se expide con fundamento en los artículos 17 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que faculta al presidente de la República a crear órganos administrativos desconcentrados (artículo 17), y que confiere a la Secretaría de Gobernación la misión de vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales, y de dictar las medidas administrativas necesarias; se afirma que el marco de atribuciones de la Comisión rebasa con creces estas facultades, y que el reglamento es francamente inconstitucional, puesto que atenta contra la división de poderes al otorgarle a un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo Federal el control de determinados actos del Poder Judicial; y contra la división de competencias entre las distintas entidades territoriales, al permitir que la Comisión (entidad de naturaleza federal) conozca de quejas por violaciones a los derechos humanos imputadas a autoridades estatales y municipales. Ver, entre otros, Ruiz Harrel, Rafael, "Legalidad, estructura y atribuciones de la CNDH", en A.A.V.V. *La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Una visión no gubernamental*, México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, pp. 137-161, y Barragán, José, *El laberinto de ilegalidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, Ediciones Crisol, 1991.

diera era evidentemente necesario darle rango constitucional a la institución.

En virtud de estas consideraciones se reforma el artículo 102 de la Constitución Política mexicana (el cual contempla la organización y atribuciones del Ministerio Público de la Federación, en su carácter de representante de los intereses de la sociedad), adicionándole un apartado B, que establece:

B) El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen 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 de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados.

Los artículos transitorios establecen que mientras entran en funcionamiento las comisiones estatales, la Comisión Nacional conocerá de las quejas que sean competencia de éstas, y conceden a las legislaturas estatales el plazo de un año para la creación de las comisiones locales.

Sin duda alguna la previsión constitucional introduce importantes innovaciones, a saber:

1. Consagra constitucionalmente la Comisión Nacional de Derechos Humanos como organismo de protección de los derechos humanos, con las atribuciones típicas de un *Ombudsman* en la materia; esto es, conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, y formular recomendaciones públicas autónomas. El solo hecho de que la institución esté prevista constitucionalmente es una de los

características propias de la institución escandinava,⁴³ y así lo disponen entre otros, los ordenamientos de Suecia, Finlandia, Dinamarca y más recientemente la Constitución española de 1978. De esta manera además se elimina la incertidumbre jurídica sobre la legalidad de la institución.

2. Se sientan las bases del sistema mexicano de protección de los derechos humanos; constituido por una entidad de naturaleza federal —la Comisión Nacional de Derechos Humanos— y por organismos estatales, con sus respectivos ámbitos de competencia. La dirección del sistema se le encomienda a la Comisión Nacional, que se convierte en una especie de segunda instancia respecto de las decisiones proferidas por las comisiones estatales. Si bien numerosos estados contaban con organismos locales de protección de los derechos humanos, éstos no habían sido constituidos siguiendo una unidad de criterios, y muchos eran meras dependencias de los Ejecutivos locales sin contar con verdadera independencia o autonomía. El mandamiento constitucional remedia esta situación, puesto que ordena a las legislaturas estatales la creación de comisiones locales en el plazo de un año y establece el marco general de actuación de dichos organismos.

3. En cuanto a la competencia de los organismos de protección de los derechos humanos, se establece que éstos conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier entidad o servidor público. Se excluye de la competencia del *Ombudsman* la fiscalización de la actividad administrativa del Poder Judicial de la Federación.⁴⁴ Hay que hacer distinción entonces

43 Así, en la caracterización que hace el profesor Donald Rowat del *Ombudsman* señala: "El *Ombudsman* es un funcionario independiente y no influido por los partidos políticos, representante de la legislatura, por lo general establecido en la Constitución, que vigila a la administración". (El subrayado es nuestro) Rowat, Donald C., "Prefacio" a la segunda edición de *El Ombudsman. El defensor del ciudadano*, op. cit., p. 39.

44 Dicha exclusión se debe a que el Poder Judicial Federal así lo solicitó expresamente en un comunicado que dirigió al presidente de la República, manifestando los siguientes argumentos:

"a) Que 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;

entre los actos u omisiones administrativos del Poder Judicial de los estados federados, que sí están sujetos a control por parte de las comisiones locales y de la Comisión Nacional, y aquellos emanados del Poder Judicial de la Federación que escapan de la supervisión de los organismos encargados de la defensa de los derechos humanos. Nótese que sin embargo dichos organismos conservan el carácter de *Ombudsman* judicial, pero sólo respecto de los jueces y tribunales locales.⁴⁵

4. Por último, se excluye de su competencia los asuntos electorales, laborales y jurisdiccional, lo que realmente no introduce novedad alguna al régimen de competencias de la Comisión Nacional, puesto que en el Reglamento Interno se sustraían estas mismas materias de su fiscalización. Al darle a la prohibición una jerarquía constitucional se persigue que los ordenamientos locales la consagren expresamente.

3. LA LEY Y EL REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

En cumplimiento del mandato constitucional y para desarrollar los principios generales del artículo 102 B), se expide el 25 de junio de 1992 la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos,⁴⁶ que junto con un nuevo Reglamento Interno⁴⁷ aprobado por el Consejo de la entidad son los ins-

b) Que el Poder Judicial Federal tiene sus propios órganos de control, ya que la conducta de los jueces y magistrados, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en su artículo 12, fracciones XXXIV y XXXV, se encuentra bajo la vigilancia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

c) Que el régimen de inspección por parte de los ministros es ya de por sí una especie de *Ombudsman* judicial que se encuentra dentro de ese propio poder.

Además, la Suprema Corte de Justicia prometió que afinaría y reforzaría sus propios órganos y sistemas internos de control", Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y Ombudsman*, *op. cit.*, p. 130.

45 Es interesante que aún el *Ombudsman* sueco, al que se considera el arquetipo del *Ombudsman* judicial, puesto que su competencia no se limita a los asuntos procedimentales y en ocasiones se ha pronunciado incluso sobre el fondo mismo de las decisiones judiciales, tiene limitadas facultades en lo que se refiere al control de las máximas instancias judiciales, y sólo puede proceder cuando se trate de una falta muy grave. *Vid.* Rowat, Donald C., *El Ombudsman. El defensor del ciudadano*, *op. cit.*, pp. 60-61.

46 Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 29 de junio de 1992.

47 Publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 12 de noviembre de 1992. De acuerdo con el artículo transitorio segundo se abroga el anterior Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

trumentos jurídicos que regulan la estructura, facultades y funcionamiento del organismo.

Puesto que ambas disposiciones tienen un carácter complementario, se debe proceder a su examen conjunto.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la entidad, la Ley prevé que se trata de organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto esencial es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

La Comisión pasa entonces de ser un órgano *desconcentrado* de la Secretaría de Gobernación, a ser un organismo *descentralizado*. ¿Qué cambios supone ese nuevo estatus administrativo?

Por lo que hace a los órganos descentralizados, éstos son creados por ley del Congreso o decreto del titular del Poder Ejecutivo. Poseen personalidad jurídica y patrimonio propio; tienen plena autonomía jerárquica y financiera y un particular régimen jurídico de derecho público; sin embargo, también pueden ser de carácter federal, local o municipal, de conformidad con las tareas que tengan encomendadas. La autonomía que la ley les otorga y reconoce permite una gran libertad de acción en sus actividades, aunque el Estado, a través de mecanismos administrativos o legislativos, continúa ejerciendo cierta vigilancia sobre ellos, principalmente en cuestiones patrimoniales y financieras. Por otro lado, la existencia de un órgano colegiado en la mayoría de los organismos descentralizados les proporciona un sello singular de democratización para la toma de algunas decisiones en asuntos de su competencia.⁴⁸

Sin duda éste es uno de los cambios de mayor trascendencia que introduce la Ley, puesto significa que la Comisión Nacional de Derechos Humanos se desprende de la tutela de la Secretaría de la Gobernación, tutela que era meramente formal, ya que la Comisión gozaba de una verdadera inde-

48 Gamiz Parral, Máximo N., "Reflexiones sobre la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos", en *Memoria del simposio "Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos"*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992, p. 93.

pendencia. Esto se refleja en un conjunto de disposiciones de la Ley y el Reglamento, que garantizan la autonomía de la institución frente al Poder Ejecutivo. Sin embargo, es de notar que de acuerdo con la teoría del derecho administrativo aún los órganos descentralizados conservan algún grado de dependencia respecto del Poder Ejecutivo, de ahí que a lo largo del proceso legislativo que culminó con la expedición de la Ley se manifestase una vigorosa corriente de opinión que impugnaba por la definición de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un organismo público autónomo. El asunto termina siendo una discusión bizantina porque no importa la definición de la institución sino consagrar los mecanismos efectivos que aseguren la independencia del *Ombudsman*, lo que consigue de sobra la ley mexicana.

Al carácter de "organismo descentralizado" que le atribuye la Ley, el Reglamento Interno de la Comisión le añade el de "órgano de la sociedad y defensor de ésta". Se justifica tal afirmación si se toma en consideración que uno de los principales, si no el más importante, órganos de la Comisión —el Consejo— está integrado mayoritariamente por miembros de la sociedad civil.

El artículo tercero de la Ley establece una división de competencias entre la Comisión Nacional y las comisiones locales, en virtud del carácter de la autoridad o servidor público responsable de la presunta violación; si éste es un funcionario federal, es competente la Comisión Nacional; si, por el contrario, se trata de empleados estatales o municipales, le corresponde conocer a las comisiones locales; si se trata de violaciones en las que estén involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las entidades federativas o municipios, la competencia se surte en favor de la Comisión Nacional. Asimismo, como la más alta instancia dentro del sistema mexicano de protección no judicial de los derechos humanos, la Comisión Nacional conoce de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones y acuerdos de las comisiones estatales, así como de las quejas ante la inacción u omisión de esta últimas. El artículo diecisiete del Reglamento Interno establece una serie de criterios para determinar el carácter de la autoridad que interviene, incluyendo dentro de las autorida-

des administrativas de carácter federal las entidades paraestatales de carácter federal.⁴⁹

Es interesante notar la amplitud que da el Reglamento al concepto de "autoridad administrativa", que incluye al sector descentralizado de la administración, en lo que se asemeja al *Ombudsman* danés.⁵⁰

Conoce también la Comisión de las quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos por parte de ciertos *Ombudsmen* especializados, como son la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal del Consumidor y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (artículo diecisiete del Reglamento Interno). En virtud del Acuerdo 4 de 1993 expedido por la Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ejerce como segunda instancia de las recomendaciones emitidas por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.⁵¹

Es un *Ombudsman* judicial competente en lo relacionado con quejas e inconformidades contra actos u omisiones de carácter administrativo de las autoridades judiciales, con excepción de los del Poder Judicial Federal (artículo octavo de la Ley).

El artículo sexto de la Ley establece las atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que son las típicas de un *Ombudsman*; a saber: recibir quejas sobre presuntas violaciones a los derechos humanos, investigar la veracidad de éstas y formular recomendaciones. Cabe destacar que la mayoría de las atribuciones contempladas en el decreto presidencial y en el primer Reglamento Interno que caracterizaban a la entidad como una dependencia del Ejecutivo Federal, principalmente la facultad de representar al gobierno federal ante organizaciones nacionales e internacionales, des-

49 Dicho precepto dispone: "Se entiende por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal, los que provengan de instituciones, dependencias y organismos tanto de la administración pública federal centralizada como paraestatal y, en el caso de estos últimos, cuando aparezcan en el Registro Público respectivo que lleva al efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en tanto que tales actos u omisiones puedan calificarse como de autoridad."

50 Ver Fix-Zamudio, Héctor, "Reflexiones comparativas sobre el *Ombudsman*", en *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, pp. 193-194.

51 Acuerdo No. 4/92 del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos publicado en la *Gaceta de la CNDH*, No. 26, México, 1992, p. 13.

aparecen; pero continúan presentes otras que si bien no son propias de la institución escandinava guardan estrecha relación con los objetivos esenciales de la Comisión, como son los de elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos; formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos; proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos.

Se establece la incompetencia de la Comisión en lo relativo a actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales; resoluciones de carácter jurisdiccional,⁵² conflictos de carácter laboral y consultas que versen sobre la interpretación de disposiciones constitucionales y legales (artículo séptimo). Sin embargo, la Ley en su artículo 35 introduce una nueva causal de incompetencia de la Comisión, en aras de preservar la autonomía e independencia de la institución,⁵³ esta es una disposición particularmente interesante porque supone que por su propia decisión la Comisión voluntariamente se priva del conocimiento de un asunto para el cual es formalmente

52 En un intento por zanjar la espinosa cuestión de diferenciar los actos jurisdiccionales de aquellos de carácter administrativo, el artículo 19 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos establece: "Para efectos de lo dispuesto por el artículo 7º, fracción II de la Ley, se entiende por resoluciones de carácter jurisdiccional:

- I. Las sentencias o los laudos definitivos que concluyan la instancia;
- II. Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso;
- III. Los autos y acuerdos dictados por el juez o por el personal del juzgado o tribunal para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal;
- IV. En materia administrativa, los análogos a los señalados en las fracciones anteriores.

Todos los demás actos u omisiones procedimentales de los poderes judiciales serán considerados con el carácter de administrativos, de acuerdo con la Ley y, en consecuencia, susceptibles de ser reclamados ante las comisiones estatales de derechos humanos vía queja o ante la Comisión Nacional cuando medie el recurso correspondiente."

53 La norma en cuestión reza: "La Comisión Nacional, por conducto de su presidente, y previa consulta del Consejo, puede declinar su competencia en un caso determinado, cuando así lo considere conveniente para preservar la autonomía y autoridad moral de la institución."

competente. Aunque sin duda la intención de preservar la autonomía y autoridad moral de la institución es un propósito verdaderamente encomiable, se crea una válvula de escape para casos comprometedores.

No se varía sustancialmente la estructura interna de la Comisión, se aumenta a cinco el número de visitantes generales y se crea el cargo de visitador adjunto (artículo 5º de la Ley).

En cuanto al nombramiento del presidente de la Comisión, la Ley introduce innovación sustancial: el nombramiento lo hará el presidente de la República y será sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores. Se da cabida entonces a los órganos de representación popular en la designación del presidente de la Comisión, específicamente al Senado, ya que de acuerdo con el artículo 76, fracción II de la Constitución mexicana, corresponde a esta Cámara la ratificación de los nombramientos de altos servidores públicos hechos por el Ejecutivo federal.⁵⁴

Aunque el modelo arquetípico de la institución, el escandinavo, prevé que el nombramiento del *Ombudsman* sea hecho por la Cámaras sin intervención del Poder Ejecutivo, otros ordenamientos contemplan la participación de ambos poderes en la designación, y algunos atribuyen esta facultad únicamente al Ejecutivo sin intervención alguna de la legislatura. Se ha querido ver el nombramiento hecho por el Poder Legislativo una garantía de la independencia de la institución; sin embargo, dicha independencia y autonomía provienen de un conjunto de factores y no exclusivamente de cuál es la autoridad encargada de nombrarlo.

En aras de preservar dicha autonomía, el artículo trece de la Ley consagra la no responsabilidad del presidente de la Comisión, y de los visitantes generales, por las recomendaciones u opiniones que formulen, y en general por los actos que realicen en ejercicio de las funciones propias de sus cargos. Ésta constituye sin duda alguna la más importante garantía de la que goza el *Ombudsman* para el desempeño de sus funciones, ya que de otra manera estaría expuesto a las

⁵⁴ Rabasa Gamboa, Emilio, *Vigencia y efectividad de los derechos humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992, p. 12.

retaliaciones de los funcionarios molestos por las recomendaciones.

No se introducen mayores modificaciones en lo que respecta al Consejo, pues éste conserva su carácter de cuerpo colegiado con funciones normativas, variando sólo lo relativo a la designación de sus integrantes, atribución que en el pasado era de exclusiva competencia del titular del Poder Ejecutivo federal, pero que en virtud del nuevo ordenamiento también interesa a la Cámara de Senadores a la que corresponde aprobar los nombramientos hechos por el presidente de la República. Este órgano es una de las peculiaridades de la institución mexicana, y la importancia de las funciones a su cargo ha llevado a algunos tratadistas a afirmar que se trata de un *Ombudsman* colegiado. En efecto, de acuerdo con la Ley, corresponde al Consejo, entre otras facultades: 1. Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional; 2. Aprobar el Reglamento Interno; 3. Aprobar las normas de carácter interno de la Comisión Nacional, atribución que ejerce mediante la expedición de acuerdos, a través de los cuales se han fijado cuestiones de gran importancia sobre la competencia de la Comisión, mas no interviene ni en la investigación de las quejas ni en la emisión de las recomendaciones (artículo 19).

El procedimiento ante la Comisión se inicia bien sea de oficio o con la presentación de una queja. El artículo 25 de la Ley en comento legitima a cualquier persona a denunciar presuntas violaciones de los derechos humanos (aun los menores de edad están en capacidad de presentar la denuncia, cuando se trate de parientes o vecinos de quienes estén privados de su libertad o desaparecidos). Asimismo, faculta a las organizaciones no gubernamentales para denunciar violaciones de derechos humanos de los discapacitados, y de acuerdo con el Reglamento Interno de la Comisión, no es necesario probar la constitución legal de dichas organizaciones ni las facultades de sus representantes, lo que permite mayor flexibilidad en las quejas interpuestas por éstas.⁵⁵

55 La fracción segunda del artículo 83 del Reglamento Interno de la CNDH reza: "II. No será necesario acreditar la constitución legal de las organizaciones no gubernamentales ni la personalidad y facultades de quienes ocurren por ellas. Cuando la Comisión Nacional tenga dudas al respecto, podrá solicitar a los compa-

Tenemos entonces que no se establecen limitaciones para acceder a la Comisión. No se restringe esta posibilidad a los directamente afectados con la violación. Tampoco se hace diferencia entre nacionales y extranjeros, ni se establece como condición que el quejoso invoque un interés legítimo, como lo demanda el ordenamiento español,⁵⁶ o que la interponga el afectado por el acto administrativo, como lo establecen la mayoría de los ordenamientos que siguen el arquetipo escandinavo. Para que la investigación se inicie de oficio es necesario que así lo decida el presidente de la Comisión (artículo 85 del Reglamento Interno).

El trámite de la denuncia es similar al establecido en la gran mayoría de los ordenamientos que regulan la institución. La queja debe presentarse por escrito (artículo 27 de la Ley de la CNDH). Una vez radicada se procede a su estudio y calificación (artículos 90 y ss. Reglamento Interno). Si se la califica como de presunta violación de los derechos humanos se emite un acuerdo de admisión de instancia (artículo 93 del Reglamento Interno), y se solicita un informe a la autoridad presuntamente responsable de la violación (artículo 34 de la Ley de la CNDH). La no presentación del informe o el retraso injustificado tiene por efecto que se tengan por ciertos los hechos materia de la queja, salvo que exista prueba en contrario (artículo 38 Ley de CNDH). Se conceden amplios poderes al visitador general para llevar a cabo la investigación, tales como practicar visitas e inspecciones, recabar documentos, citar testigos, y en general, efectuar todas las acciones que juzgue pertinentes para la integración del expediente (artículo 39 del Reglamento Interno). Además, se faculta a este funcionario a ordenar las medidas precautorias y cautelares que considere necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados

recientes la documentación respectiva, sin que ello obste para que la queja continúe su tramitación. Si dentro del plazo que al efecto se le señale, no se acreditan las circunstancias anteriores, la denuncia se tendrá por interpuesta a título personal por quien o quienes la hayan suscrito. Del mismo modo, la queja de cualquier organización no constituida legalmente, se entenderá por promovida sólo por la o las personas que aparezcan suscribiéndola;[...].”

⁵⁶ Artículo 10, fracción I de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, *BOE* No. 109 de 7 de mayo de 1981.

(artículo 40, Reglamento Interno). Asimismo, se garantiza la confidencialidad de la investigación adelantada por la Comisión,⁵⁷ lo cual guarda íntima relación con la posibilidad que tienen los visitadores de acceder a información y documentación de carácter reservado.⁵⁸ Vemos que a diferencia de otras legislaciones, como la sueca o la finesa, ni el público ni los medios de comunicación tienen acceso a los documentos que obran como pruebas en la investigación. La prohibición no se limita a aquellos que tienen el carácter de reservados, como ocurre en Suecia.⁵⁹

La Ley de la CNDH contempla también la posibilidad de que las partes en conflicto concilien sus diferencias, al tenor de lo dispuesto por el artículo 36 de la Ley. Ésta sólo procederá cuando se trate de violaciones que no tengan el carácter de graves, según el artículo 117 del Reglamento Interno.⁶⁰

A semejanza del modelo clásico, las recomendaciones que emita la Comisión no tienen un carácter vinculatorio, y por lo tanto no son de obligatorio cumplimiento por la autoridad o servidor público a quien se dirija; tampoco anula o modifica el acto administrativo censurado (artículo 46 de la Ley de la CNDH). Su fuerza radica principalmente en la publicidad de que gozan. A este efecto, el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos debe presentar un informe

57 El artículo 104 del Reglamento Interno de la CNDH predica: "La Comisión no estará obligada a entregar ninguna de las constancias que obran en los expedientes de queja, sea a solicitud del quejoso o de la autoridad. Tampoco estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una recomendación o a algún particular; sin embargo, los visitadores generales, previo acuerdo con el presidente de la Comisión Nacional, podrán determinar discrecionalmente si se accede a la solicitud respectiva.

58 El artículo 68 de la Ley de la CNDH dispone: "Las autoridades o servidores públicos a los que se les solicite información o documentación que se estime con carácter reservado, lo comunicarán a la Comisión Nacional y expresarán las razones para considerarla así. En ese supuesto, los visitadores generales de la Comisión Nacional tendrán la facultad de hacer la calificación definitiva sobre la reserva, y solicitar que se les proporcione la información o documentación que se manejará en la más estricta confidencialidad.

59 Ludvik, Ulf, "Comentarios sobre el Ombudsman de asuntos civiles", en Rowat, Donald C., *El Ombudsman. El defensor del ciudadano*, op. cit., pp. 86-87.

60 El citado precepto dispone: "cuando una queja calificada como presuntamente violatoria de los derechos humanos no se refiera a violaciones a los derechos a la vida o a la integridad física o síquica o a otras que se consideren especialmente graves por el número de afectados o sus posibles consecuencias, la misma podrá sujetarse a un procedimiento de conciliación con las autoridades señaladas como presuntas responsables."

anual al Congreso y al titular del Poder Ejecutivo, en donde consigne el número y características de las quejas y denuncias que se hayan presentado, los efectos de la labor de conciliación; las recomendaciones que se hubiesen formulado y los resultados de éstas (artículo 53, Ley de la CNDH). Asimismo, con una periodicidad mensual se publican en la *Gaceta de la CNDH*, órgano de difusión de la Comisión. Según el artículo 174 del Reglamento Interno, también se pueden presentar informes especiales cuando se trata de casos de especial importancia o gravedad, no vinculatoria, pública y autónoma. El Reglamento contiene una excepción al principio de publicidad de las recomendaciones, referida a las acciones específicas destinadas a reparar la violación y sancionar a los culpables, las cuales podrán ocultarse a la opinión pública cuando requieran de discreción para su cumplimiento.⁶¹

Como órgano de "segunda instancia", la Comisión conoce de dos tipos de recursos: el de *queja* por inacción u omisión grave de un organismo local, cuando éste no se pronuncie en el término de seis meses sobre un asunto que se haya sometido a su consideración. Este recurso sólo podrá ser promovido por los quejosos, o denunciadores que sufran un *perjuicio grave*, por la omisión o inacción del organismo local.⁶²

También conoce del recurso de impugnación

contra resoluciones definitivas de los organismos estatales de derechos humanos o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por los citados organismos. Excepcionalmente podrán impugnarse los acuerdos de los propios organismos estatales cuando, a juicio de la Comisión Nacional, se violen ostensiblemente los derechos de los quejosos o denunciadores en los procedimientos seguidos ante los citados organismos, y los derechos deban protegerse de inmediato.⁶³

Tenemos entonces que la actividad de los organismos estatales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102

61 Artículo 134 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

62 Artículo 56 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

63 Artículo 61 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

numeral B, de la Constitución Política mexicana, está sujeta al control del ente federal: la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Dicho control responde tanto a la necesidad de asegurar la correcta actuación de las comisiones estatales, las cuales se creía estarían sometidas a las presiones de los intereses locales que podrían influir en sus decisiones,⁶⁴ como a la pretensión de crear un sistema nacional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos.⁶⁵

Dentro de la misma tónica, el artículo 60 de la Ley establece la facultad de atracción, en virtud de la cual ante un recurso de queja por omisión o inactividad de una comisión

64 En el discurso pronunciado con motivo de la entrega de los expedientes de queja a las comisiones estatales de derechos humanos de Baja California, Guerrero, Nayarit y Tamaulipas el 27 de febrero de 1992, el presidente de la Comisión Nacional afirmó: "[...] He de manifestar que esta Comisión Nacional ha recibido múltiples documentos y muchas visitas, en las que se solicita no se entreguen expedientes a comisiones locales, por no existir plena confianza en muchas de ellas. También se han recibido numerosas protestas manifestando inconformidad por la entrega de expedientes al Poder Judicial federal. Debe quedar claro que la Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene que cumplir con el mandato constitucional. No existe otra posibilidad, y lo hace con agrado, porque es respetuosa del sistema federal mexicano.

Sin embargo, no se puede desconocer que actualmente en algunas entidades federativas existe escepticismo respecto a la imparcialidad y eficacia de las respectivas comisiones locales. Es la misma situación que se dio cuando esta Comisión Nacional fue creada. En consecuencia, las comisiones locales tendrán, con su actuación, que ganarse la confianza de la sociedad de ese estado." *Gaceta CNDH*, núm. 20, marzo de 1992.

65 Al respecto Jorge Carpizo afirma: "La última frase del artículo 102, apartado B, de la Constitución, dispone que: El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presentan en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados". Este párrafo está inspirado en uno de los aspectos de la larga y fructífera tradición de nuestro juicio de amparo; es decir, que la defensa de los derechos humanos es tan extraordinariamente importante que tiene que existir una unidad de interpretación, cuestión que después permearía a toda la Constitución. Por ello, existe un sistema jurisdiccional de defensa y protección de los derechos humanos, que es el benemérito juicio de amparo.

Esta idea, aunada a la de nuestro federalismo, es la que tiene por resultado la existencia de organismos locales de protección de los derechos humanos, pero cuyas recomendaciones, acuerdos y omisiones pueden ser recurridas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Así, se crea un sistema nacional no jurisdiccional de defensa y protección de los derechos humanos.

Ahora bien, en virtud de que el artículo 102, apartado B, de nuestra Constitución, configura un sistema nacional, si la ley de una entidad federativa que crea un organismo local viola alguno de los principios constitucionales aquí expuestos, el organismo nacional podrá resarcir esa violación u omisión en defensa de ese sistema nacional", Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y Ombudsman*, op. cit., p. 131.

estatal, de derechos humanos, si la Comisión Nacional considera el asunto importante, podrá atraer la queja, continuar tramitándola y emitir la recomendación correspondiente. El Consejo de la Comisión Nacional ha interpretado esta disposición en el sentido de que si una ley estatal excluye de la competencia del organismo respectivo los actos del Poder Judicial local, el ente federal podrá conocer en única instancia de dichos actos, dado que es la máxima autoridad del sistema, y como tal le corresponde velar por la integridad de éste.⁶⁶

La Ley de la CNDH dedica un capítulo a la responsabilidad de los servidores públicos en relación con las funciones de la Comisión. A este respecto, la doctrina ha señalado que la aplicación directa o bien por medio de solicitud, de sanciones disciplinarias o en casos extremos de carácter penal, no entra como regla general dentro de las funciones directas de un *Ombudsman*. Esta regla tiene una importante excepción; puesto que la mayoría de las legislaciones que regulan a los comisionados, defensores o procuradores encargados de la tutela los derechos de los gobernados frente a la administración, atribuyen a éstos, facultades imperativas en cuanto a la investigación de las quejas y consagran el deber de colaboración de los servidores públicos; en lo relativo a esta materia, se dota a los *Ombudsmen*, de poderes muy similares a los tribunales, y en este sentido pueden aplicar o solicitar la aplicación de sanciones disciplinarias a los funcionarios que desatiendan el deber de colaboración a su cargo. Por lo que respecta a las recomendaciones, dado que no poseen carácter imperativo, en principio tampoco tienen el propósito de imponer directa o indirectamente sanciones disciplinarias o de solicitar ante los tribunales la tramitación de procesos de carácter penal en los casos más graves.⁶⁷

El ordenamiento mexicano guarda estos principios generales. Así, el artículo 70 de la Ley de la CNDH dispone que:

66 Acuerdo 1/93 del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos publicado en la *Gaceta de la CNDH*, No. 30, México, 1993, p. 11.

67 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "El *Ombudsman* y la responsabilidad de los servidores públicos en México", en *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos*, op. cit., p. 219.

Las autoridades y servidores públicos serán responsables penal y administrativamente por los actos y omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas e inconformidades ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

En artículos posteriores se reitera que la Comisión sólo puede denunciar penalmente y solicitar que se apliquen sanciones disciplinarias a los funcionarios públicos que contravengan la obligación de colaboración a su cargo durante el desarrollo de la investigación. Se introduce entonces una modificación sustancial a la normatividad anterior, que como vimos con anterioridad facultaba a la Comisión a ejercitar la acción penal cuando de los resultados de la investigación se desprendiese que el funcionario infractor había incurrido en una conducta delictiva.

4. OMBUDSMEN ESPECIALIZADOS

Además de la labor genérica de fiscalización a cargo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el ordenamiento jurídico mexicano prevé otras instituciones encargadas de tutelar derechos específicos. Éstas son: la Procuraduría Federal del Consumidor, a la que ya se hizo referencia, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

La Procuraduría Agraria, creada en 1992, es un organismo descentralizado encargado de la defensa de los derechos consagrados en la legislación de la materia. Para tal efecto, la Ley Agraria⁶⁸ le otorga competencia para conocer de violaciones a la legislación agraria cometidas por servidores públicos en la tramitación de procedimientos y juicios agrarios, así como en la ejecución de resoluciones presidenciales y sentencias judiciales. Una vez realizada la investigación de la queja o denuncia respectiva, la Procuraduría puede emitir recomendaciones a las autoridades por el incumplimiento de sus obligaciones, obstaculización de los trámites realizados por

⁶⁸ Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación. México, 26 de noviembre de 1992.

los campesinos, o desestimación sin fundamento de sus peticiones. Debe denunciar ante el Ministerio Público los delitos que resulten de la investigación, y solicitar la sanción disciplinaria de los funcionarios infractores. Sin embargo, la tutela sobre los tribunales agrarios corresponde a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que la ejerce conforme a las reglas generales de competencia definidas por la ley; es decir, puede conocer de violaciones que se refieran a aspectos procedimentales formales, mas no de aquellas que versen sobre aspectos jurisdiccionales de fondo.⁶⁹ También corresponde a la Comisión el control de los actos de autoridad emitidos por la Procuraduría Agraria (artículo 17, Reglamento Interno de la CNDH).

Por acuerdo del 6 de mayo de 1991, la Comisión se declaró competente para conocer de quejas relacionadas con la ecología, siempre y cuando se trate de cuestiones de carácter legal que no impliquen un pronunciamiento sobre aspectos científicos o técnicos.⁷⁰ A raíz de la creación, en 1992, de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se le atribuye a esta entidad la investigación de las quejas en materia ecológica, pero además de las funciones propias de un *Ombudsman* se le concede a este organismo la facultad de imponer sanciones y tomar determinaciones que lleven a la clausura o suspensión de las actividades dañinas para el equilibrio ambiental; por tanto, no sólo investiga y emite recomendaciones sino que también sanciona a los presuntos infractores, trátese de servidores públicos o de particulares. Un acuerdo del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos precisa las competencias de los dos entes en cuestión y le otorga a la Comisión la facultad de conocer en segunda instancia, vía recurso de impugnación, las recomendaciones emitidas por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, pero dicha revisión sólo puede versar sobre aspectos legales y

⁶⁹ Acuerdo del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos No. 3/92. Publicado en *Gaceta de la CNDH*, No. 25, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, p. 16.

⁷⁰ Acuerdo del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos No. 6/91. Publicado en *Segundo Informe Semestral. México, diciembre 1990-junio 1991*; México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, pp. 91-92.

no incluir consideraciones de carácter técnico o científico.⁷¹ Además, de acuerdo con su Reglamento Interno, corresponde a la Comisión la fiscalización de los actos administrativos de la Procuraduría (artículo 17).

71 Acuerdo del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos No. 4/92. Publicado en *Gaceta de la CNDH*, No. 26, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, pp. 13-15.