

El Reglamento Interno de la comisión, publicado en el *Diario Oficial* del 1º de agosto de 1990, corrió a cargo del consejo, que la catalogó como un órgano de la sociedad y defensor de ella. Para garantizar los derechos humanos, la institución requería de una estructura funcional ágil y conveniente. La idea central era hacerla accesible a todo interesado; precisar sus funciones y estructura, los cometidos específicos de cada uno de sus componentes y las reglas mínimas de procedimiento para recibir quejas, realizar investigaciones, elaborar dictámenes y formular recomendaciones a autoridades y funcionarios involucrados. El artículo 1º del ordenamiento en cita, responsabilizaba a la comisión de “vigilar el acatamiento a las normas que consagran los derechos humanos, cuya definición se encuentra contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como garantías individuales y sociales, y en las convenciones y tratados internacionales suscritos por México. Resulta así, advertible, la explícita alusión a los derechos humanos plasmados en documentos de derecho internacional público.

En la primigenia órbita competencial de la comisión, prevista en el reglamento interno en comentario, se contempló su intervención en casos administrativos en que se dieran vicios en procedimientos e indagatorias de delitos lesivos de personas o grupos de la sociedad, cometidos por una autoridad o servidor público, o por un particular que exhibiere impunidad proveniente de la anuencia o tolerancia de algún representante o agente del poder público; lo mismo que en las situaciones de negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público. No se le daba competencia para intervenir en sentencias definitivas y en aspectos jurisdiccionales de fondo, en conflictos laborales atendidos en la esfera jurisdiccional correspondiente, ni en la calificación de elecciones (artículo 4º del reglamento). Podría tener una intervención marginal en conflictos laborales, en los casos donde interviniera una autoridad administrativa y se hubieren violado garantías individuales y sociales; y también en los procesos comiciales, cuando se violaran garantías individuales de los ciudadanos que acudiesen a emitir el sufragio. El artículo 6º del mismo reglamento precisaba como órganos de la comisión al presidente, al consejo, al secretario técnico del consejo, al secretario ejecutivo y al visitador. A diferencia de los *ombudsmen* parlamentarios de Suecia, designados por el órgano legislativo, con primacía indiscutible en una democracia parlamentaria, en el caso de la comisión, el Presidente de la República designaba —y designa— al presidente de aquélla,

lo cual es congruente con nuestro régimen político de corte presidencialista. Un cometido específico del presidente de la comisión (artículo 8º, fracción VII) quedó concebido en estos términos: “Hacer las recomendaciones y, en su caso, las observaciones que resulten pertinentes a las autoridades del país por violaciones a los derechos humanos”; estableciéndose en la fracción XII, en anticipo del reciente cambio constitucional y de estatuto, el establecimiento de relaciones con las comisiones estatales de derechos humanos.<sup>17</sup>

La parte operacional de la comisión quedó a cargo del visitador (artículo 13 del reglamento), remembranza de los visitadores mencionados en las Leyes de Indias.

Un aspecto que conviene destacar (artículo 23 del reglamento), es lo atinente a la fórmula universal de legitimación en queja ante la comisión, dado que el precepto da por legitimadas a todas aquellas personas que tuvieran conocimiento de violaciones a los derechos humanos, con independencia de que hubieren o no resultado afectadas o perjudicadas por ellas. En el ámbito procedimental, las quejas debían presentarse por escrito y firmarse por quien las formulara; canalizándose de inmediato a la instancia correspondiente aquellas que no implicaran violación a los derechos humanos. Para mejor auxilio de los reclamantes no alfabetizados, la comisión debía brindar apoyo para documentar la queja, así como los servicios de traducción indispensables. El párrafo final del artículo 24 del reglamento, a la letra prescribía: “admitida la queja, se abrirá expediente y se solicitará a las autoridades señaladas como presuntas responsables, el envío de un informe sobre los hechos que se reclamen”. Como coronamiento de la naturaleza *ombudsman* de la comisión, el artículo 25 del reglamento, invocando el diverso 27, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que confiere al despacho de Gobernación la vigilancia del cumplimiento de los preceptos constitucionales sobre garantías individuales, disponía que “todas las dependencias y autoridades de los poderes de la Unión, así como de los poderes estatales y municipales, están obligados a proporcionar, veraz y oportunamente, la información y documentación que solicite la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La omisión de esta obligación fincará la responsabilidad a que hubiere lugar”; y el artículo 26, cual si se tratara de un juicio o procedi-

<sup>17</sup> Estas comisiones, en razón de nuestro régimen federal, se han instaurado en diversas entidades federativas.

miento contradictorio, indica que *las partes* podrán ofrecer toda clase de pruebas, siempre que no fueren contrarias al derecho ni a la moral. Otros aspectos importantes son: la estricta reserva del nombre de las personas que informasen a la comisión hechos violatorios de los derechos humanos y la tramitación de las quejas sin burocratismo ni formalismo; lo mismo que el establecimiento del plazo de un año, a partir de la fecha en que se pudo tener conocimiento de los hechos, para conocer de las quejas respectivas. En el proyecto-recomendación, previa la valoración de las pruebas, se debía determinar si se había cometido o no una violación de los derechos humanos y quién había sido el presunto autor de ella. La recomendación se daba a conocer a la autoridad responsable de la violación de los derechos humanos, sin perjuicio de presentar la denuncia penal correspondiente. Era, en el informe semestral del presidente de la comisión, donde se daba cuenta del acatamiento a sus recomendaciones por parte de los responsables de las violaciones a los derechos humanos. Se preveía, asimismo, que en tal informe, pudieran darse a conocer prácticas de los poderes públicos que entorpecieran el ejercicio de los derechos humanos. En la publicidad del informe, implantado por el ordenamiento en estudio, radica, en buena parte, la fuerza moral y política adquirida, en nuestro país, por esta magnífica institución. El artículo 33, *in fine*, era concluyente al determinar que “las recomendaciones y sugerencias de la comisión no estarán supeditadas a autoridad alguna y frente a ellas no procederá ningún recurso”.

## V. LA MODERNA REFORMA CONSTITUCIONAL Y REGLAMENTARIA

Lo anotado hasta aquí respecto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sufre una mutación sustancial por el decreto que reforma el artículo 102 de la Constitución Política nacional, con la adición de un apartado B, con el siguiente texto:

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 y omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que

violén 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.

Decreto trascendental que se publica en el *Diario Oficial* de fecha 28 de enero del año de 1992, que marca el ingreso del *ombudsman* a la esfera constitucional, bajo el rótulo de comisiones de ámbitos nacional y local, directamente destinadas a la protección de los derechos humanos. Sobra advertir que se incluyen los previstos en tratados y convenciones internacionales suscritos por el país, aunque explícitamente la disposición no lo señale; ya que el orden jurídico mexicano se compone también de principios y normas internacionales aceptadas por nuestro gobierno, con la aprobación del Senado de la República.

El hecho de que las comisiones de derechos humanos aparezcan compartiendo un precepto constitucional con el Ministerio Público, indica la intención subyacente del Constituyente Permanente de establecer el concurso entre ambos entes públicos, a efecto de vigilar y supervisar el respeto a los derechos de la persona humana. Sin embargo, no puede ser cabal la protección que requieren estos derechos, al sustraerse, para efectos de su preservación, los actos jurisdiccionales realizados al margen y torcimiento de la ley. Por otra parte, no resulta afortunada la exclusión absoluta de los casos electorales y laborales. Desde nuestro punto de vista, faltó establecer necesarias matizaciones para diferenciar hipótesis en que se dan manifiestas irregularidades e ilegalidades en los rubros no incluidos. Cabe precisar también que la redacción y los conceptos implícitos para efectuar la reforma en comento, acusan ambigüedad al referirse a incompetencia para asuntos jurisdiccionales, sin parar mientes en que cierta porción de los asuntos administrativos tienen establecida una jurisdicción especializada; puesto que en lo federal y local han sido erigidos tribunales administrativos, fiscales, agrarios y de lo contencioso-administrativo. Es importante preguntarnos si el precepto reformado, al mencionar “actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad”, está incluyendo a los que produzca la operación de los tribunales mencionados. También es válido mencionar que los asuntos electorales y laborales cuentan

con una *jurisdicción* propia. Ahora bien, de la misma forma en que pudiese ser confusa, o al menos discutible, la redacción del precepto, al no distinguirse entre lo *jurisdiccional* y lo *judicial*, se percibe otra contradicción al adscribir el conocimiento de las inconformidades que surjan de la actuación de las comisiones estatales a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a la par que se establece una especie de igualdad con la fórmula normativa “organismos equivalentes”. No vemos cómo puede conocerse por grado o jerarquía institucional una *inconformidad*, asumiendo los organismos estatales y nacional un carácter paritario o equivalente. En cualquier *lexicon* o diccionario el término equivalencia significa *igualdad*; y si las comisiones nacional y estatales son iguales, sería válido formular interrogante de por qué la primera puede conocer y resolver inconformidades que genere la actuación de las segundas. Aquí faltó dar expresión definida a este propósito, de tal modo que fuera clara y unívoca la pretensión de formar en México un sistema *ombudsman* bien articulado y efectivo.

El artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional citado, dispone que la Comisión Nacional de Derechos Humanos seguirá conociendo de las quejas de competencia local, en tanto son erigidas las comisiones estatales. Donde ya hayan sido instituidas, irán hacia ellas las quejas no resueltas en curso procedimental por parte de la comisión nacional. Se fija un plazo obligatorio de un año a las legislaturas de los estados, contado a partir de la fecha de publicación del decreto, para establecer los organismos de protección de derechos humanos correspondientes.

Como derivación de la reforma apuntada, con fecha 29 de junio del año de 1992 aparece publicada en el *Diario Oficial* la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que consta de seis títulos y viene a reafirmar el carácter de *ombudsman* del organismo. En este ordenamiento legislativo se afina y perfecciona la normativa de operación respecto del estatuto anterior. La ley se declara *de orden público* y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de derechos humanos (artículo 1º). A diferencia de la configuración original, la comisión emerge ahora como *organismo descentralizado*, con personalidad jurídica y patrimonio propios para proteger, observar, promover, estudiar y divulgar *los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano* (artículo 2º). Su competencia se circunscribe a conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando sean imputadas

a servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación. Si bien esto parece indicar que podrían conocer de quejas enderezadas contra órganos de jurisdicción administrativa como el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal Superior Agrario. En rigor, las jurisdicciones especializadas están excluidas, según los términos empleados en la reforma del artículo 102 constitucional, al referirse en este sentido a los asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales, amén de su concreción en el numeral 7º de la ley orgánica en estudio. En otro aspecto, la delimitación competencial del artículo 3º de la ley surge en favor de la Comisión Nacional la atribución de conocer de hechos que involucren autoridades federales y locales (estatales o municipales). También corresponderá a la comisión nacional conocer las inconformidades relativas a recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos estatales equivalentes. La abreviación y sencillez del procedimiento se marca como pauta esencial, con señalamiento expreso de los postulados procesales de inmediatez, concentración y rapidez; dando importancia al contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, *“para evitar la dilación de las comunicaciones escritas”*. Además, se establece (artículo 4º) una fórmula de confidencialidad respecto de la información o documentación que maneje la comisión en los asuntos que le competen.

La integración de la comisión nacional comprende un presidente, una secretaria ejecutiva, un consejo, hasta cinco visitadores generales y el número necesario de visitadores adjuntos, aparte del personal profesional, técnico y administrativo. La asignación atributiva del artículo 6º de la ley, en su fracción II, prevé que el conocimiento de investigación de violaciones de derechos humanos se haga tanto a petición de parte como oficiosamente; señalándose que actuará también *“cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan. . . , particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas”*. Previsión esta última muy significativa, considerando la frecuencia en cierto tipo de autoridades de la pasividad deliberada o negligencia interesada, cuya percepción indica la negativa sin fundamento a cumplir un cometido obligatorio. El propio ordenamiento retoma conceptos de la reforma constitucional para consignar el carácter de las recomendaciones, en cuanto a ser éstas

públicas, autónomas y no vinculatorias. Trípo de caracterización que embona perfectamente con la naturaleza *ombudsman* de la comisión nacional. Desde esta perspectiva, resulta muy claro que las recomendaciones no implican para las autoridades responsables un cumplimiento forzoso e ineluctable. La aspiración fundamental radica en que la publicidad de las recomendaciones, aunada a la independencia de actuación, a la autonomía de criterios —sin ligamen o nexo alguno instructorio o de consigna— y al prestigio que adquiera, tengan la virtud de obligar o coercer ética y políticamente para que se cumplan a cabalidad.

Ya hemos comentado en otro parágrafo la ostensible contradicción sistémica, reproducida en las fracciones IV y V del artículo 6º de la ley, que somete al conocimiento y decisión *en última instancia* de la comisión nacional las inconformidades relativas a recomendaciones y acuerdos de los organismos estatales de derechos humanos, no obstante indicarse en el precepto constitucional su equivalencia o igualdad orgánica y funcional. Incluso, la comisión nacional conoce y decide en última instancia —lo que da idea de sistema y nexo jerárquico— las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos estatales de la materia. El capítulo referente a inconformidades marca su sustanciación como recursos de queja e impugnación, así como la definitividad de las resoluciones que al respecto produzca la comisión nacional. El recurso de queja puede plantearse cuando se resienta un perjuicio grave por inacción u omisiones de los organismos locales, con motivo de los procedimientos tramitados ante ellos, siempre que no exista recomendación alguna sobre el asunto en cuestión; condicionándose su interposición a que transcurran seis meses desde la presentación de la queja o denuncia ante el organismo local. Este requisito puede estimarse excesivo en los casos que exigen cierta premura para su investigación y esclarecimiento. No basta, para la procedencia del recurso, la sola tardanza o dilación, toda vez que si el organismo local acredita estar dando seguimiento adecuado a la queja o denuncia, la queja contra éste deberá ser *desestimada* (artículo 56). Las omisiones o la inactividad deben sustentarse o desprenderse de pruebas documentales, lo cual obliga a quejosos y denunciantes a formular escritos y ocurso para la activación del procedimiento. Amén de todo lo asentado, cabe advertir que el recurso puede desecharse de plano por notoriamente infundado o improcedente. Su admisión conduce a dar traslado al organismo estatal, fijándole un plazo límite de diez días para rendir

informe, al que deberá acompañar constancias y fundamentos de su conducta. Al no presentarse dicho informe, se presumirán ciertos los hechos señalados. *Una confirmación ficta que aún puede ser desvirtuada por prueba en contrario.* Con esto arraiga en la materia una forma de procedimiento compleja y sobrerregulada, que consume tiempo y esfuerzo de activación de los interesados en el respeto a los derechos humanos. La tramitación deberá ser breve y sencilla; sin embargo, la comisión goza de un plazo demasiado amplio para pronunciarse sobre el recurso, pues la ley le concede hasta sesenta días, contados a partir de su admisión; y lo que hará formulando una *recomendación* al organismo local a fin de que subsanen las omisiones o inactividad o, en su caso, declarará infundada la queja. El organismo estatal debe informar sobre la *aceptación* y cumplimiento a la recomendación. Al respecto conviene puntualizar lo incorrecto del trasiego de una figura como es la recomendación, necesaria y consustancial en la tarea del *ombudsman*, al ámbito procedimental de los recursos dentro del sistema interno de investigación. De esta manera se otorga un inadecuado alcance a una categoría institucional no vinculatoria, en vez de diseñar una figura diferente de carácter coercitivo. Se maneja así, en forma incongruente, el instituto de la recomendación tanto para efectos internos al sistema como para la operación respecto de autoridades presuntamente violadoras de los derechos humanos. De esta manera toma asiento un instituto procedimental con significado dual, que solamente va a introducir confusiones e ineficacias. La resolución del recurso antedicho por parte de la comisión nacional, debería efectuarse, no en términos de recomendación, sino asentando claramente lo que debe realizar el organismo estatal en cuanto a sus atribuciones marcadas en la Constitución Política del país. La solución adoptada de *recomendación* en el trámite de recursos, se antoja tibia y asistemática.

No desmerece la crítica apuntada, el hecho de que la comisión nacional puede atraer un asunto importante y continuar su tramitación, cuando se ha presentado un recurso de queja por omisión o inactividad. También vale advertir que el recurso de impugnación, a interponer ante la comisión nacional contra las resoluciones definitivas de los organismos estatales o respecto de informaciones sobre cumplimiento de autoridades locales, está diseñado como un reducto procedimental, dicho con todo respeto al legislador, ya que también podrán recurrirse por esta vía ciertos acuerdos ostensiblemente violatorios de los derechos procedimentales de los quejosos o denun-

cientes. Aparte de que el recurso deberá de interponerse por escrito y agregarse al mismo las pruebas documentales necesarias, el organismo estatal debe enviar con la instancia del recurrente *un informe sobre la recomendación impugnada, con los documentos justificativos indispensables*. Este recurso sólo puede ser interpuesto por quien aparezca como quejoso en el expediente original (artículo 64). En el artículo 65 de la ley aparece una desviación a los principios de oralidad y expeditez, al prescribir lo siguiente: “una vez admitido el recurso, se correrá traslado del mismo a la autoridad u organismo estatal contra el cual se hubiese interpuesto, según sea el caso, a fin de que en un plazo máximo de diez días naturales remita un informe con las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. . .” Esta es una manifiesta e innecesaria reiteración. Si el recurso de impugnación debe plantearse ante el organismo estatal, según lo previene el artículo 63 de la ley, el cual deberá enviarlo con el informe y documentos correspondientes, ¿cómo, entonces, en otro dispositivo se establece un traslado y la remisión de informe y constancias? ¿Para qué dar traslado al organismo estatal de una promoción que ya conoce y recibió? ¿Para qué indicar nuevamente un informe que debe ser acompañado al escrito de interposición del recurso? Pero el precepto va aún más lejos, cuando prescribe para el *examen de legalidad* la posibilidad de un periodo probatorio, a efecto de recibir pruebas ofrecidas por interesados o representantes de los organismos estatales. Y para finalizar el trazado del procedimiento, el artículo 66 de la ley indica que el pronunciamiento puede ser confirmatorio de lo resuelto por el órgano local, o de modificación, que en el caso asumiría la forma de una *recomendación*. De nuevo asoma la dualidad en la aplicación de dicha figura procedimental, inadecuada y ambigua en la esfera de los recursos. Las otras posibilidades son las declaraciones de suficiencia o insuficiencia en el cumplimiento de la recomendación del organismo estatal, por parte de la autoridad local respectiva. Para el caso de insuficiencia, la comisión nacional emite una recomendación de refuerzo y consolidación de la resolución primigenia. Pero vayamos en detalle al procedimiento que debe seguir la comisión nacional respecto de quejas de su competencia.

La comisión nacional debe procurar conciliar a quejosos y autoridades presuntamente violadoras de derechos humanos, cuando ello sea posible; buscando inmediata solución de lo planteado, si su naturaleza lo permite. En sus atribuciones está proponer cambios de

disposiciones legislativas y reglamentarias, igual que de prácticas administrativas, cuando la modificación pueda redundar en una mejor protección de los derechos humanos. De igual forma, tiene potestad para supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario del país. Como una necesaria explicitación, el artículo 6º de la ley, en su fracción XIII, consigna el impulso al cumplimiento en territorio nacional de tratados, convenciones y acuerdos internacionales, signados y ratificados por México en materia de derechos humanos. El artículo 7º de la ley, al reproducir las exclusiones de competencia del artículo 102 constitucional, apartado B, coloca como asuntos que exorbitan la esfera de actuación de la comisión nacional, los que se refieren a actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales, resoluciones de carácter jurisdiccional —que por lo genérico de la fórmula empleada apoya su incompetencia para conocer de las resoluciones de *jurisdicciones no judiciales*—, los conflictos de carácter laboral y consultas sobre interpretación de disposiciones constitucionales y legales. Se observa, en este rubro, una sustancial confusión en el tenor del artículo 8º de la ley. En este precepto se estatuye la posible admisión de quejas contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las del orden federal, cuando tengan carácter administrativo. Pero, ¿qué se entiende por “administrativo”? En los tribunales es administrativo lo que atañe a la organización de sus recursos humanos y materiales, y una fuerte corriente doctrinaria incluye dentro de este sector a la llamada jurisdicción voluntaria. Pero, ¿acaso el legislador entendió por administrativo la serie de actos que conforman el *iter procedendi*?, según se advierte en la frase de cierre del precepto, concebida en estos términos: “*La comisión nacional por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo*”. Tal expresión lleva a suponer que las resoluciones procesales (decretos, autos y sentencias interlocutorias), sí podrían ser objeto de queja por problemas de derechos humanos.

Ni el presidente o los visitadores generales de la comisión nacional pueden ser detenidos ni sujetos a responsabilidad alguna por sus opiniones, recomendaciones o actos que realicen en ejercicio de sus funciones. Como detalle distinto del estatuto anterior, merece citarse que el informe del presidente de la comisión, antes semestral y ahora anual, se presenta conjuntamente al Congreso de la Unión y al titular del Poder Ejecutivo federal. Es al presidente de la comisión a quien corresponde aprobar y emitir las recomendaciones pú-

blicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores (artículo 15, fracción VII). El presidente y los visitadores generales y adjuntos tienen *fe pública* para certificar la veracidad de hechos relacionados con quejas sobre derechos humanos. Los visitadores generales, en quienes recae una porción sustancial del trabajo de la comisión, están facultados para recibir, admitir o rechazar quejas e inconformidades; iniciar investigaciones de oficio o a petición de parte sobre violación de derechos humanos, bajo consideración, en el primer caso, de las denuncias que aparezcan en los medios de comunicación; realizar actividades de conciliación y formular los proyectos de recomendación o acuerdo (artículo 24).

Al consejo corresponde aprobar el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, opinar sobre el proyecto de informe anual y conocer del informe del presidente respecto del ejercicio presupuestal (artículo 19). En cuanto a procedimiento ante la comisión nacional, toda persona puede denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos, así como presentar quejas respecto de ellas. Parientes, vecinos y menores de edad pueden denunciar hechos concernientes a personas privadas de su libertad o cuyo paradero se desconozca. Lo mismo pueden hacer organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas, en representación social de personas no capacitadas para quejarse directamente por su situación física, mental, económica o cultural. Aunque el artículo 26 de la ley fija el plazo de un año para presentar la queja, a partir de la fecha en que hayan comenzado a ejecutarse los hechos que se estimen violatorios, o bien de aquella en que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos, se marca excepción para *infracciones graves a los derechos humanos*; ya que en estos casos podrá ampliarse el plazo, mediante resolución razonada. Pero la excepción se vuelve genérica al advertirse que “no contará plazo alguno cuando se trate de hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad”. Lo cual nos lleva a pensar en actos criminales cometidos contra niños, personas discriminadas por cuestiones étnicas, migrantes económicos, o cuando se trate de genocidio por supuestas razones ideológicas, políticas o de cualquier otra índole. La instancia de queja puede presentarse por escrito o a través de un medio electrónico como el fax. En los reclusorios o centros de detención, las quejas de los internos deberán ser transmitidas sin demora a la comisión por los directores o alcaldes, o bien pueden

ser entregadas directamente a los visitantes generales o adjuntos (artículo 27). Es obligación de la comisión facilitar los trámites mediante *formularios* que se pongan a disposición de los particulares, orientándolos sobre el contenido respectivo. La comisión puede levantar acta circunstanciada de las actuaciones que practique. La admisión de la queja puede ser condicional, cuando no se identifiquen las autoridades o funcionarios involucrados en los hechos que presuntamente afectan derechos fundamentales.

La presentación de quejas o denuncias, lo mismo que la emisión de resoluciones o recomendaciones por la comisión, no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa pues no suspenden ni interrumpen plazos preclusivos, prescripción ni caducidad. En la admisión de la instancia, la comisión debe señalar expresamente este aspecto (artículo 32). Una queja puede ser rechazada de inmediato como inadmisibile. Cuando el asunto no sea de la competencia del organismo, sólo debe orientarse al quejoso para que acuda con la autoridad a la que concierna conocer o resolverlo. La comunicación de la admisión de la instancia a las autoridades infractoras, ha de efectuarse aun electrónicamente, si es preciso, para que rindan un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan; para lo cual se les concede un plazo máximo de quince días naturales. En casos urgentes el plazo podrá reducirse (artículo 34). Es criticable el tenor del artículo 35, por estatuir que la comisión puede declinar su competencia en un caso determinado, *cuando así lo considere conveniente para preservar la autonomía y autoridad moral de la institución*, pues sería un despropósito que habiendo sido erigida la comisión para proteger los derechos humanos, pudiera declinar sus atribuciones en casos admisibles por un prurito autonómico o por abrigar un escrúpulo moral de menor entidad. ¡Qué puede haber más moral que luchar por la vigencia efectiva de los derechos humanos en toda circunstancia! ¡La declinación de los cometidos nunca podrá ser una solución que preserve los derechos humanos y el orden jurídico! El precepto es notoriamente contradictorio con el sentido de la institución y da pie a una discrecionalidad arbitraria, tanto por su vaguedad como por introducir factores de apreciación política. Esto, desde luego, no se aviene con la esencia de un *ombudsman*.

Los compromisos de autoridades infractoras que deriven de la conciliación realizada por la comisión, han de cumplirse en un lapso máximo de noventa días. De comunicar lo contrario el quejoso o

denunciante, en un término de setenta y dos horas se dictará el acuerdo pertinente, proveyendo las acciones y determinaciones que la situación amerite (artículo 36). La no rendición de informe y aporte documental conducente por una autoridad, además de la responsabilidad en que estará incurso, tendrá por efecto la confirmación *facta* de los hechos relatados en la queja, salvo prueba en contrario. (El artículo 38 dice: “se tengan por ciertos los hechos”.) Las tareas de investigación del visitador suponen los aspectos siguientes:

- a) petición de informes o documentación adicionales;
- b) solicitud formal a autoridades diversas o a particulares, de todo género de documentos e informes;
- c) práctica de visitas e inspecciones;
- d) citación de personas para que comparezcan como peritos o testigos; y,
- e) realización de cualquier acción idónea conforme a derecho, conveniente para el esclarecimiento del caso (artículo 39).

El visitador general puede solicitar medidas precautorias o cautelares a las autoridades competentes, si las estima necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones planteadas, o que se produzcan daños de difícil reparación a los afectados, y pedir que se modifiquen si las situaciones sufren algún cambio (artículo 40). Desde luego, la medida no puede sustituir a la suspensión del acto reclamado en los juicios de amparo. Consecuentemente, la cuestión habrá que analizarse desde otro mirador. Ni la Ley de Amparo ni los artículos 52 y 54 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, consignan en su esfera de conocimiento la atención a demandas de amparo relativas a actos de los organismos descentralizados que carecen de imperio. Ahora bien, como puede percibirse de lo apuntado, no es muy fácil para la comisión poder solicitar en vía jurisdiccional medidas precautorias o cautelares. La dificultad desaparece cuando se trata de medidas o actos materiales de orden administrativo. En este respecto debe recordarse lo previsto en el párrafo final del artículo 40 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que textualmente reza: “Dichas medidas pueden ser de conservación o restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto”.

Lo atinente a pruebas se apoya en una fórmula abierta, que permite la presentación de todas aquellas no contrarias al derecho; las que son valoradas en conjunto por el visitador general, conforme a los principios de la lógica, la experiencia y la legalidad —en este

orden—, con la finalidad de formarse una correcta convicción sobre los hechos de la queja (artículo 41). La elaboración de conclusiones será la base de las recomendaciones. Los acuerdos de trámite de la comisión obligan a las autoridades y funcionarios a comparecer y a aportar información y documentos (artículo 43). Aquí la pregunta que surge es: ¿por qué sólo documentos? ¿Acaso no pueden presentarse elementos u objetos materiales distintos? La conclusión de la fase investigatoria lleva a la formulación del proyecto de *recomendación*, o si es el caso, de un *acuerdo de no responsabilidad*. La determinación básica responde a este interrogante: *¿las autoridades o servidores violaron o no los derechos humanos de los quejosos?* La calificación de los actos u omisiones puede catalogarse (artículo 44) en ilegales, irrazonables, injustos, inadecuados o erróneos. También puede versar el caso sobre falta de respuesta a solicitudes de particulares, durante un periodo excesivo respecto del fijado legalmente. El proyecto de recomendación puede señalar medidas procedentes para restitución de los afectados en sus derechos básicos, o para que se les reparen los daños y perjuicios que se les hubiesen ocasionado. Lo esencial del instituto de la recomendación lo encontramos en el artículo 46 de la ley, donde se asienta que “la recomendación será pública y autónoma, no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en su consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia”. De esto cabe deducir como comentario, que si bien la recomendación no puede ser vinculatoria, según lo marcado constitucionalmente, ello no justifica la adopción de fórmulas tímidas, que pueden conducir a la ineficacia y a la esterilidad de la acción del organismo de protección. El que la recomendación no sea imperativa, por requerir el concurso —vía aceptación— de la autoridad señalada, no debe llevar a una asunción de ineficacia. El que la recomendación sea pública y esté fincada en la autonomía de la comisión, en cuanto a no recibir indicaciones ni consignas, constituye el mejor símbolo de eficacia en la praxis, si el organismo gana prestigio —como lo está haciendo ejemplarmente— y defiende tenazmente su independencia. Faltó en la ley, con miras a la efectividad moral y política de la comisión en su carácter de *ombudsman*, un precepto que señalara la obligación de los medios de comunicación de contribuir a la difusión gratuita de datos de la comisión nacional respecto de recomendaciones no cumplidas por las autori-

dades conculcadoras de derechos fundamentales; y para ello no hacía falta precisar la obligación en forma y detalles, pues bastaba con señalar un deber de colaboración genérico. Una vez emitida la recomendación, la autoridad informará si acepta la misma; y de ser así, dispondrá de quince días adicionales para demostrar el cumplimiento. Este plazo podrá ampliarse a criterio de la comisión. Contra las recomendaciones, acuerdos o resoluciones no procede recurso alguno. Los acuerdos de no responsabilidad nunca podrán aplicarse a otros casos, a guisa de criterios, directrices o precedentes, ni por analogía ni por mayoría de razón (artículo 49). Lo cual evitará, en un organismo de tan delicadas funciones, proceder en los asuntos en forma maquinal y con base en criterios predeterminados —sobre todo si concluye la inexistencia de la violación de derechos humanos— para desestimar el planteamiento. Las recomendaciones o acuerdos de no responsabilidad deben publicarse totalmente o en extracto. El informe anual del presidente de la comisión debe difundirse con amplitud, para que la sociedad se entere del resultado de su actuación. Este informe puede contener proposiciones a autoridades y servidores de todos los órdenes de gestión pública, para promover expedición o modificación de disposiciones normativas, o para perfeccionar prácticas administrativas, con la mira de tutelar más efectivamente los derechos esenciales de los gobernados. El artículo 54 de la ley es concluyente respecto del estatuto autonómico de la comisión, al prescribir que “ninguna autoridad o servidor público dará instrucciones a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con motivo de los informes a que se refiere el artículo 52 de esta ley”.

Todas las autoridades del país, federales y locales, están obligadas a prestar colaboración a la comisión nacional, en todo lo que se considere pertinente (artículo 67). Toca al visitador general calificar si la información señalada por una autoridad como clasificada, es decir, confidencial o reservada, realmente lo es; pudiendo solicitarla aun siéndolo. En este supuesto deberá manejarla con la más estricta confidencialidad (artículo 68). Los organismos estatales en materia de derechos humanos podrán, si media convenio, actuar como receptores de quejas y denuncias de la órbita atributiva de la comisión nacional. Las autoridades y servidores públicos son penal y administrativamente responsables por los actos y omisiones en que lleguen a estar incurso, durante y con motivo de la tramitación de quejas e inconformidades ante la comisión nacional (artículo 70). Ésta po-

drá señalar en informes especiales la persistencia de conductas evasivas o de entorpecimiento de la acción protectora de derechos humanos; debiendo destacarse como un aspecto concursal en relación al Ministerio Público, con el cual comparte ubicación en la preceptiva constitucional, la denuncia de delitos cometidos tanto por autoridades como por particulares de los que haya tenido conocimiento durante el procedimiento protector de derechos humanos. La eficacia tuitiva de la comisión tiene un nexo significativo con la persecución de delitos, a efecto de resguardar la integridad del orden jurídico. Por vía jerárquica, la comisión puede dar a conocer actos u omisiones para la aplicación de medidas o sanciones disciplinarias. Igualmente podrá solicitar amonestación pública o privada a un funcionario (artículo 73).

Conforme a lo dispuesto por el artículo tercero transitorio de la ley, el Congreso de la Unión debe crear, para el Distrito Federal, el organismo de protección a los derechos humanos similar a los estatales; el cual no fue contemplado en la adición al apartado "B" al artículo 102 constitucional, a diferencia de otras instituciones para la capital federal, expresamente consignadas en la normativa fundamental, como es el caso del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.

## VI. PROCURADURÍA AGRARIA. RASGOS DEL OMBUDSMAN CAMPESIÑO

En la reforma efectuada al artículo 27 de la Constitución Política, en su fracción XIX,<sup>18</sup> se agregó una frase de gran trascendencia. Reza el texto: "La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria". A lo cual siguió la publicación de la Ley Agraria, en el *Diario Oficial* del 26 de febrero de 1992, que en el título séptimo —de la Procuraduría Agraria— establece su naturaleza y atribuciones.

La Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Tiene funciones de servicio social y defensa jurídica de ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, pequeños propietarios, avocados y jornaleros, pudiendo actuar a petición del interesado o de oficio (artículo 135 de la ley). De acuerdo

<sup>18</sup> *Diario Oficial* del 6 de enero de 1992.

con el desglose atributivo del artículo 136 del ordenamiento en cita, coadyuva y representa a aquéllos en asuntos agrarios ante las autoridades respectivas; asesora a personas y núcleos en sus relaciones con terceros; en casos de controversias procura la conciliación de intereses, y algo importante que le agrega característica de *ombudsman*: la fracción IV del precepto determina que la procuraduría debe “prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes”. Otro aspecto interesante se contempla en la fracción VI: “denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria”.

Otros cometidos específicos son: proponer medidas que fortalezcan la seguridad jurídica en el campo; *inspeccionar* y *vigilar* con auxilio y participación de las autoridades locales; *investigar* y *denunciar* prácticas de acaparamiento o concentración de tierras en extensiones mayores a las permitidas legalmente; asesorar y representar con fines de regularización y titulación de derechos agrarios; denunciar delitos y faltas administrativas en general en materia agraria, así como ilícitos que en este mismo sector sean imputables a los comisariados ejidales.

Toda controversia en la que sea parte la procuraduría, será competencia de los tribunales federales. Autoridades de los tres órdenes de gestión pública auxiliarán a la procuraduría en el ejercicio de sus atribuciones; colaboración establecida en el artículo 138 de la ley, que refuerza su naturaleza de *ombudsman* campesino. El Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, publicado en el *Diario Oficial* del 30 de marzo del año en curso, en su artículo 3º señala: “promoverá la pronta, expedita y eficaz procuración de la justicia agraria para garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y pequeña propiedad”. Sus atribuciones, en la concreción de detalle del reglamento, previstas en el artículo 4º, apuntan a las tareas siguientes: Asesoría a campesinos y núcleos en contratos, convenios y actos jurídicos diversos entre sí o con terceros, en lo que se pacte el uso, destino, cesión, aportación, transmisión, adquisición o enajenación de derechos y bienes agrarios. La orientación y gestión para obtención de permisos, concesiones, licencias o autorizaciones requeridos para explotación y aprovecha-

miento integral de tierras, bosques y aguas. La actuación como árbitro para dictaminar en casos en que no se dé avenimiento de las partes. Las fracciones V, VI y VII del mismo numeral, perfilan a la procuraduría como *ombudsman* campesino, al estatuir que debe:

V. Recibir, investigar y en su caso canalizar a las autoridades competentes, las quejas y denuncias interpuestas relativas a: a) divisiones de terrenos ejidales y comunales, transmisiones, acaparamiento y en general la celebración de cualquier acto jurídico relacionado con predios, que contravengan las leyes agrarias; b) faltas y delitos atribuibles a los representantes de los núcleos agrarios; c) presuntas violaciones a la legislación de la materia cometidas por servidores públicos en la tramitación de los procedimientos y juicios agrarios, así como en la ejecución de resoluciones presidenciales y sentencias judiciales. VI. Emitir recomendaciones a las autoridades por incumplimiento de sus obligaciones, obstaculización de los trámites realizados por los campesinos o desestimación sin fundamento de sus peticiones. VII. Hacer del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o del superior jerárquico correspondiente, las irregularidades en que incurran los funcionarios agrarios y demás servidores de la administración de justicia agraria, para que intervengan en los términos de la ley, o en su defecto remitan el asunto ante la autoridad que resulte competente.

El revestimiento de la Procuraduría Agraria con amplias facultades de investigación respecto de actos jurídicos particulares y proceder de representantes de núcleos como de funcionarios públicos, de emisión de recomendaciones por negligencia o infundada desestimación de peticiones, y de reporte de faltas e irregularidades a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o al superior jerárquico, conforman lo que hemos denominado un *ombudsman* campesino.

La procuraduría también puede investigar divisiones, fraccionamientos, transmisiones, acaparamiento de tierras o aguas y existencia de excedentes que rebasen los límites de la pequeña propiedad. Tiene conferida la emisión del dictamen de terminación del régimen ejidal, cuando no existan condiciones para su permanencia. Asimismo, emite opinión sobre proyectos de desarrollo y constitución de sociedades en que participen ejidos y comunidades; deberá vigilar, asimismo, en la liquidación de las sociedades, el respeto al derecho de preferencia de los campesinos a recibir tierras por el haber social que les corresponda. Un aspecto adicional de institución *ombudsman* lo encontramos en el artículo 5º, *in fine*, bajo el siguiente texto:

“Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal están obligadas a facilitar a la procuraduría la documentación e informes que les solicite en el ejercicio de sus funciones”. Otro detalle que la identifica con la conformación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es la figura del *visitador*. El artículo 7º marca esto así: “los visitadores especiales, regionales o estatales serán designados por el procurador, previo acuerdo del titular del Ejecutivo Federal, y se adscribirá a los mismos el personal que exijan sus funciones y competencia”.

El procurador agrario, además de asesorar a los campesinos respecto de esquemas de asociación y organizar el servicio de audiencia campesina, tiene establecidos, en el artículo 9º del reglamento, en las fracciones XI y XII, cometidos claramente identificables con una institución *ombudsman*:

El procurador agrario, tendrá, además de las señaladas en el artículo 144 de la ley, las siguientes atribuciones: XI. Proponer al Ejecutivo Federal. . . los anteproyectos de iniciativas de leyes y proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos presidenciales necesarios para el exacto cumplimiento de la ley y otras disposiciones jurídicas relativas a la procuración de justicia agraria. XII. Presentar al titular del Ejecutivo Federal un informe anual sobre el desempeño de las actividades de la procuraduría, incluyendo tanto los asuntos tramitados como las recomendaciones formuladas y sus efectos.

Esta facultad de proposición de iniciativas y proyectos normativos, así como el informe de desempeño, donde se da cuenta de *recomendaciones*, son características de un *ombudsman* o protector público. Figura que se redondea con la operación de los visitadores especiales, regionales o estatales, al estar “facultados para supervisar las acciones de los delegados, abogados agrarios y asesores en los aspectos que específicamente determine el procurador y *podrán realizar las investigaciones y estudios para el despacho de sus asuntos, y para formular los proyectos de acuerdos que someterán al procurador para su consideración*” (artículo 11 del reglamento). Sin embargo, a diferencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no son los visitadores los que preparan las recomendaciones. La propuesta queda a cargo de los subprocuradores, así como su seguimiento. Pero hay un aspecto interesante respecto de las *recomendaciones*, que conviene anotar. El artículo 12 del reglamento, en la fracción V, atribuye a los subprocuradores “realizar el seguimiento de las reco-

mendaciones formuladas, en el ámbito de sus respectivas competencias, hasta las instancias superiores, *promoviendo previa instrucción del procurador las denuncias por responsabilidades en que incurran las autoridades remisas*". Esto representa una clara incongruencia con la naturaleza y sentido de la *recomendación*, que en forma alguna ha de ser vínculo o mandato. No se aviene con una institución de protección de los derechos campesinos, el que sus recomendaciones a las autoridades deban ser de *cumplimiento obligatorio*. En todo caso, la publicidad y la fuerza moral de las recomendaciones habrán de propiciar su aceptación y cumplimiento. El artículo 20 del reglamento, referente a las atribuciones de la unidad de comunicación social, nada establece expresamente en cuanto a la difusión de las recomendaciones. La omisión es importante.

El fácil acceso de los campesinos a la Procuraduría Agraria, dado que éstos pueden presentar solicitud de atención incluso verbal, constituye un rasgo de *ombudsman* o protector público; siendo los servicios gratuitos en todos sus rubros. A cada petición ha de recaer un dictamen en el procedimiento de la procuraduría (artículo 42 del reglamento), a efecto de determinar su procedencia. Una vez evaluada alguna inconformidad, el artículo 44 del reglamento estatuye que "se solicitará a la autoridad responsable del cumplimiento de la obligación que se reclama, rinda informe sobre el particular en un plazo perentorio de ocho días naturales. Ante la omisión de la autoridad o la ausencia de fundamentación de su conducta, se formulará un dictamen de recomendaciones, fundado y motivado, notificándolo a la propia autoridad y a sus superiores. La procuraduría llevará el seguimiento de la recomendación hasta constatar que *ha sido debidamente obsequiada*". Aquí se presentan de nuevo las recomendaciones con un carácter imperativo, en contrasentido con la propia denominación.

El más remoto antepasado de la Procuraduría Agraria lo encontramos en la época colonial. Se trata del protector fiscal. A él se refiere la ley XVII, contenida en el título doce, tomo II, de la Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias:

Ley XVII. Que no se admita á composición de tierras, que hubieren sido de los indios, ó con título vicioso, y los fiscales, y protectores sigan su justicia.

D. Felipe III en Zaragoza á 30 de Junio de 1646.

Para mas favorecer y amparar á los indios, y que no reciban perjuicio: mandamos que las composiciones de tierras no sean de las que los españoles hubieren adquirido de indios contra nuestras Cédulas reales, y Ordenanzas, ó poseyeren con título vicioso, porque en estas es nuestra voluntad, que los fiscales protectores, ó los de las Audiencias, si no hubiere protectores fiscales, sigan su justicia, y el derecho, que les compete por Cédulas y Ordenanzas, para pedir nulidad contra semejantes contratos. Y encargamos á los Vireyes, Presidentes y Audiencias, que les dén toda asistencia para su entero cumplimiento.

Ya en la primera mitad de la presente centuria, por ley promulgada el 10 de diciembre de 1921, se instituyó la Procuraduría de Pueblos, con la misión de “patrocinar a los pueblos que lo desearan, gratuitamente, en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos”; conformándose como una unidad administrativa de la Comisión Nacional Agraria. El reglamento de ésta, del 26 de febrero de 1926, estableció como función de la Inspección de Procuradurías de Pueblos, resolver las consultas de procuradores y comités particulares administrativos y ejecutivos relacionadas con la tramitación de expedientes y cumplimiento de disposiciones agrarias. Fue posteriormente, por decreto publicado en el *Diario Oficial* del 5 de agosto de 1953, que se dispuso la integración de la Procuraduría de Asuntos Agrarios para asesorar gratuitamente al campesino. El aspecto objetivo de este ordenamiento se limitó al “asesoramiento gratuito de los campesinos que necesitaran hacer gestiones legales ante las autoridades y oficinas agrarias competentes en materia de tramitación de solicitudes de restituciones, dotaciones y ampliaciones de tierras y aguas”. El propósito básico era evitar demoras en la solución de los asuntos por falta de dirección y conocimiento por parte de los solicitantes, pues esto daba ocasión a la intervención de diversas autoridades, con la consiguiente pérdida de tiempo en perjuicio de los gestores y del buen funcionamiento de la administración.

Con lo dicho hemos sentado nuestra opinión sobre la contextura de *ombudsman* campesino de la Procuraduría Agraria, aunque se advierte cierta deformación de los rasgos típicos y correctos por concebir vinculatorias las recomendaciones. Esta es una situación a corregir, pues concebir su actuación en cuanto a recomendaciones vinculativas para las autoridades que concurren a la materia agraria, tendría serios efectos disruptivos del orden jurídico. Se le daría a un órgano de defensa y vigilancia, de protección a los campesinos, un *imperium* equivalente al jurisdiccional respecto de decisiones que

ni con mucho pueden ser consideradas con la solidez de una sentencia.

Toca a la procuraduría investigar preocupantes situaciones que se están produciendo en el campo, amparadas en los cambios constitucionales y legales operados en la materia, de venta acelerada de parcelas, particularmente en ejidos turísticos y suburbanos. No debe ocurrir que la contracción del crédito al campesino y su pobreza obliguen a la lesiva enajenación de tierras, en detrimento del raquí-tico patrimonio de la gran mayoría de ejidatarios y comuneros. No puede permitirse un desgajamiento indiscriminado de la propiedad social para que los campesinos queden a merced de especuladores inmobiliarios y agiotistas. La privatización no puede ser inducida por la miseria y la virtual denegación del crédito.

## VII. EL OMBUDSMAN EN OTRAS INSTITUCIONES DEL DERECHO MEXICANO

La Procuraduría Social que opera en la capital federal, creada por acuerdo del jefe del Departamento del Distrito Federal publicado en el *Diario Oficial* del 25 de enero de 1989, tiene el carácter de conducto interactivo de los ciudadanos con la autoridad administrativa respecto de trámites de usuarios o beneficiarios de servicios públicos. Se estableció como una vía gratuita para informar, orientar y captar las quejas ciudadanas sin formalidades procedimentales.

Un ligamen que debilita el ingrediente *ombudsman* de la Procuraduría Social, es su *adscripción directa* a la jefatura del Departamento del Distrito Federal (artículo 1º del acuerdo). Sin embargo, la idea básica del estatuto es configurar una instancia accesible a los particulares para supervisar el apego de los actos de autoridad y prestación de los servicios públicos, a los postulados de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad. El análisis de la imagen *ombudsman* que puede proyectar tal procuraduría, nos impone la necesidad de valorar la autonomía que se le confiere (artículo 2º); la cual aminora el nexo señalado líneas arriba. Hubiera sido conveniente la formulación de un precepto que prohibiera expresa y unívocamente toda instrucción o intento de influir en el contenido de las recomendaciones o sugerencias del organismo. La adscripción al jefe del Departamento del Distrito Federal puede generar indicaciones sobre el modo de atender y resolver las cuestiones; siendo éste un factor que no se aviene con una institución *ombudsman*.

La procuraduría recibe quejas e inconformidades sobre actos u omisiones de las autoridades administrativas capitalinas, cuando los particulares no puedan recurrirlas, desconozcan sus razones o fundamentos, o bien se hubiere demorado la respuesta a una petición sobre irregularidades en la prestación de servicios públicos, incluyendo los concesionados o autorizados; siendo también un canal transmisor de quejas e inconformidades a las áreas, unidades administrativas y órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal. También puede turnar a la Contraloría General del propio departamento las quejas o denuncias que impliquen o supongan responsabilidad de los servidores públicos. Y algo más que constituye la esencia de una institución *ombudsman*: la Procuraduría Social puede realizar o solicitar las *investigaciones* necesarias para cumplir su objeto, emitir *recomendaciones* que concilien las diferencias entre funcionarios y particulares, formular *sugerencias* y *recomendaciones* a las áreas, unidades, organismos desconcentrados y entidades sectorizadas, tanto en relación a quejas o inconformidades, como con el propósito de *simplificar procedimientos*, regular o desregular actividades, mejorar la prestación de los servicios y elevar la eficiencia de los servidores públicos; así como presentar al jefe del Departamento del Distrito Federal *informes periódicos sobre asuntos tramitados y pendientes, igual que de las gestiones, investigaciones y recomendaciones formuladas* (artículo 4º, fracciones V a VIII).

Las quejas pueden plantearse sin requisito alguno de formalidad, tanto por individuos como por agrupaciones u organizaciones. Una queja o inconformidad ante la Procuraduría Social no interrumpe la prescripción de acciones judiciales o recursos administrativos. No son procedentes las quejas anónimas, de mala fe o que representen perjuicio para derechos de terceros. Aquí valdría una digresión: las dos últimas figuras pueden prestarse a una interpretación arbitraria, que daría por resultado hacer nugatorio y selectivo el acceso al organismo de defensa ciudadana. Son más específicos los casos de improcedencia relativos a actos políticos, los conectados a la seguridad del Estado, los asuntos sujetos a trámite jurisdiccional, las cuestiones laborales entre servidores públicos del Departamento del Distrito Federal y el gobierno de esta entidad federativa; y respecto de los actos conocidos por el particular con seis meses o un lapso mayor de anterioridad.

Al procurador lo nombra el jefe del Departamento del Distrito Federal y se auxilia en sus funciones de dos subprocuradores y co-

misionados delegacionales y especiales. A estos últimos se les atribuye “*la atención de los casos específicos que determine el jefe del Departamento*”, lo cual pone de manifiesto la falta de autonomía de la Procuraduría Social y su trazado *ombudsman* incompleto; desde luego más perceptible si tomamos en cuenta que sus recomendaciones están sujetas a las determinaciones del jefe del Departamento del Distrito Federal y la falta de un mecanismo para publicitar su cumplimiento.

El prestigio y la fuerza jurídico-moral del *ombudsman* no se desdibujan en la institución analizada. Su funcionamiento, a lo sumo, sirve como un conducto de retroalimentación de las demandas ciudadanas, con los efectos autocríticos que determine el jefe del departamento, sin llegar a la publicidad de las observaciones y recomendaciones. Ante la falta evidente de autonomía y publicidad, sus rasgos de *ombudsman* se desvanecen.

La Procuraduría Federal del Consumidor es otra institución con características de *ombudsman*. Tiene a su cargo actuar en consonancia con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en la aplicación y vigilancia del cumplimiento de la Ley Federal de Protección al Consumidor; cuerpo normativo de *orden público e interés social*; el cual tiene disposiciones que son irrenunciables para el consumidor, sin importar las estipulaciones contractuales existentes en cada caso. El ámbito regulatorio tiene que ver con el comercio, la industria y los servicios, salvo lo concerniente con servicios profesionales, relaciones de trabajo y servicios de banca y crédito (artículo 40). Los rubros atributivos contemplados en la ley se refieren a contratos de adhesión, publicidad, promociones y ofertas, operaciones a crédito, responsabilidad por incumplimiento y ventas a domicilio. Lo atinente a *publicidad engañosa* no es un renglón activo de la Procuraduría Federal del Consumidor.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 57 de la ley, la Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio y *con funciones de autoridad administrativa* encargada de promover y proteger los derechos e intereses de los consumidores. Sus *funciones de autoridad* son precisamente el elemento que desvirtúa su aparente condición de *ombudsman*. En vía de ejemplificación hemos de recordar que el *ombudsman* gubernamental de los consumidores en Suecia actúa en el campo conciliatorio y somete ciertas quejas al conocimiento y decisión del Tribunal del Mercado, sin ac-

tuar como autoridad administrativa emisora de resoluciones. En el caso de la Procuraduría Federal del Consumidor, cuya intervención en conflictos deriva competencia a los tribunales federales, si bien asesora, representa y concilia —con posibilidad de arbitraje— los problemas de los consumidores con los proveedores, fundamentalmente es un emisor de decisiones que van desde laudos a resoluciones sobre multas, clausuras y arrestos administrativos, sin dejar de lado la actividad de vigilancia administrativa de los giros. Ciertamente, lo conciliatorio es un ingrediente *ombudsman*, como su facultad de denunciar delitos ante el Ministerio Público y las excitativas que puede formular a diversas autoridades. En estos rubros la institución se desenvuelve como un protector público. Veamos esto con precisión. El artículo 59 de la ley, en sus fracciones X a XII, la faculta para

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. . . denunciar ante las autoridades correspondientes y además, en su caso, ante el superior jerárquico de la autoridad responsable, los hechos que lleguen a su conocimiento, derivados de la aplicación de esta ley que pueden constituir delitos o infracciones. . . hacer del conocimiento del Instituto Nacional del Consumidor, cuando lo juzgue conveniente, las excitativas que haga a las autoridades. . .

Lo último entraña un mecanismo para la publicidad de las *excitativas* equiparable a la figura de la recomendación.

El carácter de autoridad de la Procuraduría Federal del Consumidor tiene algunas implicaciones marcadas en el artículo 57 de la ley, donde se consigna el análisis que determine violaciones legales, con posibilidad de prueba y formulación de alegatos, a efecto de dictar la resolución administrativa procedente. De igual forma, se otorga carácter vinculativo al reconocimiento de obligaciones y ofrecimientos de cumplirlas por los proveedores, formulados ante la Procuraduría Federal del Consumidor; y se dispone que los laudos del organismo traen aparejada ejecución. Amén de que la presentación de una queja ante la Procuraduría Federal del Consumidor interrumpe la prescripción. La presentación o sustanciación de una reclamación, hace improcedente cualquier juicio por los mismos hechos, según reza el artículo 59, fracción VIII, incisos *f*) y *h*), de la ley. Y si a todo esto agregamos que también lleva el Registro Público de

Contratos de Adhesión y vigila y sanciona las conductas de los particulares en su esfera atributiva, el germen *ombudsman* es claramente perceptible, pero se disuelve en un complejo de atribuciones administrativas, al estar revestida de importantes facultades de orden imperativo en una potestad no reducida a la emisión de recomendaciones y observaciones. Por otro lado, no se da en el organismo una autonomía bien marcada que le inmune respecto de instrucciones para resolver los asuntos de su competencia. La ley es omisa al respecto. Por ende, al carecer de autonomía, imponer sus decisiones —más que recomendarlas— y tener afincada su autoridad, no en el prestigio ni en la fuerza moral, sino en específicas prescripciones legales, la Procuraduría Federal del Consumidor no es un *ombudsman* en el preciso e indeclinable sentido de la palabra.

Los rasgos de protección, defensa o tuición no necesariamente configuran un *ombudsman*, cual sucede en el caso de los consumidores. Y todavía un aspecto más: las resoluciones —desde luego administrativas— que pronuncia la Procuraduría Federal del Consumidor admiten los recursos normales de la esfera de actuación, a diferencia de las decisiones de un *ombudsman*, que son irrecurribles.

### 1. *El ombudsman universitario*

La Universidad Nacional Autónoma de México, por estatuto aprobado por el Consejo Universitario el 29 de mayo de 1985, creó como un organismo democrático y custodio de la legalidad la Defensoría de los Derechos Universitarios, a efecto de que conozca de las irregularidades y actos que afecten a los individuos de su comunidad provenientes de autoridades o dependencias de la casa de estudios. Es una institución garante del orden jurídico universitario, que sin sustituir instancias, propone medidas correctivas para preservar y dar efectividad a los derechos. La defensoría tiene un carácter independiente (artículo 1º del estatuto) y recibe reclamaciones individuales de estudiantes o de miembros del personal académico de la universidad. Este protector universitario de clara filiación *ombudsman*, opera con un defensor y dos adjuntos. Puede conocer de denuncias formuladas a través de los medios de comunicación (artículo 6º). El artículo 7º especifica que se puede acudir en reclamación por actos que infrinjan los derechos universitarios individuales, cuando sean irrazonables, injustos, inadecuados o erróneos, o no hayan tenido respuesta en plazo prudente las solicitudes formuladas.

La defensoría tiene facultades para investigar las reclamaciones y producir una recomendación dirigida a la autoridad o funcionario al que se imputa la conducta lesiva (artículo 9º, fracciones VII y VIII). Anualmente el órgano rinde un informe de su actuación al rector y al Consejo Universitario, pero debe ser “impersonal”, sin mención de nombres de reclamantes y autoridades.

## 2. *El procurador federal de protección al ambiente*

En el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 4 de junio de 1992 se publicó el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, y en la enumeración que en su artículo 2º hace de los órganos desconcentrados de dicha dependencia del Poder Ejecutivo federal, comprende a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, señalando en su artículo 38 las atribuciones que le corresponden; las cuales le otorgan características propias de un *ombudsman*, solamente desvanecidas por la subordinación jerárquica en que se encuentra respecto del titular de la secretaría y por ser, además, órgano de control interno de legalidad, al conferírsele la facultad de resolver los recursos administrativos de su competencia. En términos generales puede decirse que es el más importante defensor de la sociedad en lo que atañe a la protección del ambiente y del equilibrio ecológico; es, asimismo, promotor de la participación ciudadana en la formulación y aplicación de la política ecológica, así como en acciones de información, difusión y vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental; recibe, investiga y atiende, y en su caso canaliza, ante las autoridades correspondientes, las quejas y denuncias administrativas por el incumplimiento de la legislación, normas, criterios y programas ecológicos; expide recomendaciones o resoluciones tanto a las autoridades como a los particulares para controlar la debida aplicación de la normativa ambiental y vigila su observancia, a la vez que da seguimiento a dichas recomendaciones y resoluciones; asesora a la población en asuntos de protección y defensa del ambiente. Su ámbito de competencia comprende la realización de auditorías ambientales y peritajes a las empresas o entidades públicas y privadas de jurisdicción federal, respecto de los sistemas de explotación, almacenamiento, transporte, producción, transformación, comercialización, uso y disposición de desechos, de compuestos o actividades que por su naturaleza constituyen un rasgo potencial para el ambiente, verificando los sistemas y dispositivos

necesarios para el cumplimiento de la normatividad ambiental, así como las medidas y capacidad de las empresas o entidades para prevenir y actuar en casos de contingencias y emergencias ambientales. Es pertinente destacar la facultad de denunciar ante el Ministerio Público federal, los actos, omisiones o hechos ilícitos que implican la comisión de delitos, a efecto de proteger y defender el ambiente; así como la de canalizar ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o ante el superior jerárquico correspondiente, las irregularidades en que incurran servidores públicos federales en el ejercicio de sus funciones en contra de la protección al ambiente para que intervengan en los términos de ley, o en su defecto remitan el asunto ante la autoridad que resulte competente. Le corresponde, por otra parte, coordinarse con las autoridades estatales y municipales para tramitar las quejas y denuncias por irregularidades de los servidores públicos locales en contra de la protección al ambiente para que se proceda conforme a la legislación aplicada.

La designación del procurador federal de protección al ambiente la hace el titular del Poder Ejecutivo federal.

El derecho de los habitantes de México a gozar de un ambiente sano y equilibrado que proteja su salud y permita el pleno desarrollo de la persona humana, se salvaguarda con mayor eficacia al crearse esta nueva institución de la República. Sería plausible que este órgano protector de uno de los derechos humanos más relevantes, el que atañe a la calidad de vida, se incorpore a una ley reglamentaria del inciso b) del artículo 102 de nuestro ordenamiento primario; y al otorgársele rango constitucional a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se le dote de la autonomía de que goza la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuya trayectoria marca el sendero a seguir por estos instrumentos jurídicos de protección de los derechos fundamentales del hombre.

### 3. *Legislación antitortura*

Con fecha 27 de diciembre de 1991 se publicó en el *Diario Oficial* la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, con objeto de que se vigile la exacta observancia de la garantía individual de respeto a la dignidad y a la integridad corporal, respecto de personas involucradas en la comisión de delitos. Este ordenamiento también entraña, dicho sea de paso, un propósito de profesionalización de los cuerpos policiales y de los servidores públicos que participan

en la custodia y tratamiento de personas arrestadas, detenidas o presas (artículo 2º). Comete el delito de tortura el servidor público que con motivo de sus atribuciones, *inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o síquicos, con el fin de obtener del torturado o de un tercero información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido*. Por adición contenida en decreto de reforma a la ley, se amplía el contenido conceptual del precepto y se incluye a quienes mediante la misma conducta delictiva se propongan coaccionar al sujeto pasivo del ilícito para que realice o deje de realizar una conducta determinada.

Por la comisión del delito de tortura se aplicará pena de prisión de *tres a doce años*, así como multa de doscientos a quinientos días-salario e inhabilitación para desempeño público hasta por dos tantos del lapso de privación de libertad que se imponga. Estas penas también se aplicarán al funcionario que *“instigue, compela o autorice a un tercero, o se sirva de él, para infligir a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos; o no evite que se inflijan dichos dolores a una persona que esté bajo su custodia”*. Y consiguientemente, se aplicarán al tercero que instigado o autorizado explícita o implícitamente por un servidor público, cause dolores o sufrimientos graves físicos o síquicos a un detenido.

La urgencia de una investigación no atenúa ni excluye la responsabilidad del torturador. Tampoco podrá invocarse otra circunstancia, ni valdrá como justificación haber recibido orden de superior jerárquico o de cualquier otra autoridad. Todo detenido o reo puede solicitar ser reconocido por médico legista o el facultativo de su elección, quien queda obligado a expedir el certificado respectivo y reportar a la autoridad si aprecia indicios o huellas de tortura.

Aspectos complementarios de la protección al detenido o reo, son: su defensor o un tercero —que bien puede ser un familiar— estén facultados para pedir el reconocimiento médico y *ninguna confesión o información que haya sido obtenida mediante tortura* puede invocarse como prueba en un procedimiento (artículo 8º). El artículo 9º de la ley le niega todo valor probatorio a la confesión rendida ante una autoridad policiaca, y a la que se produzca ante el Ministerio Público o una autoridad judicial, cuando no esté presente el defensor o persona de confianza del inculpado, y un traductor, si el caso lo amerita.

Todo torturador responderá de los gastos de asesoría legal, médicos, funerarios, de rehabilitación o de cualquier otra índole, en que

hayan incurrido la víctima o sus familiares a consecuencia del delito; y estará obligado a reparar el daño e indemnizar perjuicios en los casos de pérdida de la vida, alteración de la salud, pérdida de la libertad, pérdida de ingresos económicos, incapacidad laboral, pérdida o daño de la propiedad y menoscabo de la reputación. En figura delictiva complementaria, se impondrán de tres meses a tres años de prisión a los servidores públicos que en sus funciones conozcan de un hecho de tortura y no lo denuncien de inmediato.

El ordenamiento en estudio tiene una conexión de sentido con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en su carácter de protector público, al tocarle a ésta supervisar que sus benéficas previsiones se cumplan cabalmente y los detenidos y reos sean tratados humanitariamente en forma que no se les lastime ni se les desposea de su dignidad. La tortura atenta contra los derechos humanos de las personas sujetas a arresto, detención o prisión. Ningún funcionario tiene derecho a ejercer violencia contra detenidos o presos. Es importante que la comisión exija a las corporaciones policiacas y a los servidores públicos de las prisiones, una conducta ajustada a lo prescrito por la ley.

En el marco de las humanitarias disposiciones antitortura, podemos colocar un fenómeno de suma ilegalidad que pretende ser atajado por el acuerdo Secretaría de Gobernación-Secretaría de Relaciones Exteriores-Procuraduría General de la República, publicado en el *Diario Oficial* de 3 de julio de 1992, el cual contiene normas regulatorias de estancia temporal a los agentes de entes gubernamentales extranjeros, a efecto de que la cooperación de los estados contra el crimen internacional y los delitos conectados al tráfico de narcóticos no se traduzca en atropellos a los derechos humanos de los mexicanos. En él se determina que la estancia de agentes de oficinas extranjeras tendrá por fin exclusivo el intercambio de información en materias relacionadas con el combate al crimen internacional. *No gozarán de ningún tipo de inmunidad jurisdiccional*, si llegan a transgredir el orden jurídico nacional, y les está vedado el ejercicio de funciones reservadas a la autoridad del país.

Por las experiencias habidas de secuestros perpetrados en el país, a cuenta y cargo de agentes de oficinas extranjeras, ahora legalizados por la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de Norteamérica en decisión insólita que vuelve permisibles actos de modernos corsarios, fue necesario establecer en el punto 5.3 de prohibiciones del citado acuerdo, que “los agentes tendrán expresamente

prohibido inducir a terceros, nacionales o extranjeros, o a realizar por sí mismos, actividades relativas a detenciones, secuestros, cateos, toma de declaraciones, privación ilegal de la libertad, invasión de propiedad privada o de cualquier acto que... sea violatorio de las leyes nacionales”. Lo cual se cohonesta con lo marcado en el punto 8.3 relativo al *cumplimiento*, cuyo tenor literal nos dice: “el incitar o promover el cohecho de individuos oficiales o privados, especialmente aquel que lleve al secuestro de personas, o la participación, en cualquier forma en el secuestro de las mismas, para ser llevadas a juicio a otro país, tendrá como consecuencia automática la suspensión del proyecto de cooperación bilateral respectivo y la prohibición a la entidad extranjera responsable de realizar actividad alguna en territorio nacional. En su caso, los agentes involucrados quedarán sujetos a las sanciones que resulten aplicables”.

### VIII. JUSTIFICACIÓN DEL SISTEMA OMBUDSMAN MEXICANO

El *ombudsman*, en su carácter de defensor ciudadano, de protector público, es un instrumento de control de la burocracia que alcanza amplia atención en los países democráticos. Su función fundamental es defender a los particulares con la fuerza de la argumentación, del prestigio y de la publicidad de sus decisiones, contra el proceder ilegal de autoridades y funcionarios de la administración, e inclusive contra fallos de tribunales. En México pertenecen al sistema *ombudsman*, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los organismos estatales de protección a los mismos, la Procuraduría Agraria, la Defensoría de los Derechos Universitarios, y limitadamente la Procuraduría Federal del Consumidor, el defensor social del Departamento del Distrito Federal y el procurador federal de protección al ambiente.

Las comisiones de derechos humanos, la Procuraduría Agraria y los demás organismos antes especificados, complementan nuestro régimen de derecho y cubren la suprema aspiración de respetar la dignidad de la persona. Son *ombudsman* que no sustituyen los recursos administrativos ni las acciones ante los tribunales, sean éstos administrativos o judiciales. Han sido creados con la idea de remediar en forma rápida y dúctil yerros que afectan derechos básicos de la persona humana, y específicamente de individuos y grupos en desventaja socioeconómica, como sucede con el campesinado, haciéndolo mediante una actividad investigatoria sumaria. A los tribunales judi-

ciales o administrativos corresponderá, si llega a actuarse ante ellos, efectuar un escrutinio del caso, más profundo, especializado y resolutivo.

Al *ombudsman* atañe vigilar que las leyes se cumplan correctamente. El ejercicio eficiente de sus funciones acrecienta un prestigio necesario para su delicada misión. Los beneficios al pueblo y la eficiencia han de ser las mejores cartas de recomendación de un *ombudsman*. Su funcionamiento tiene que ser adecuado y eficaz, no obstante los anacronismos existentes en la estructura política y la presencia de una red de tribunales judiciales y administrativos. Desde luego, en ciertos casos es mejor que la acción jurisdiccional, cuyos formalismos, dilaciones y gastos irritan y desilusionan al ciudadano; el cual llega a considerarse a merced de una burocracia inaccesible e incontrolable. Sin embargo, debe puntualizarse: donde hay un proceso administrativo bien diseñado, accesible y eficaz, se ha vuelto discutible la presencia del *ombudsman*; aunque en el caso de México es necesario reconocer que no existe —por desgracia— un sistema completo y articulado de justicia administrativa. Aquí sí hace falta el *ombudsman*. México procura adaptar los aportes del exterior y no emularlos extralógicamente; por ello nuestras instituciones son híbridas, acordes con la idiosincrasia nacional.

Entre las líneas definitorias de la operación *ombudsman* está el que no se puedan dar directrices a la institución, como prenda de ecuanimidad e independencia. Por otra parte, la escrupulosa selección de quien ha de ocupar el puesto o los cargos principales resulta indispensable por la delicadeza de las funciones y la trascendencia de sus resultados. Lo cual está cumplido en ambos requisitos respecto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pues ya es una institución probada, aunque su estatuto anterior haya sido de organismo desconcentrado de una secretaría. En el caso de la Procuraduría Agraria, seguramente la experiencia apuntará hacia lo alcanzado por el otro *ombudsman*, aun cuando legalmente se estableció su sectorización en la órbita de una dependencia gubernamental: la Secretaría de la Reforma Agraria.

La salvaguarda de los derechos de la persona humana y del orden jurídico establecido da la esencia del *ombudsman*, cuya naturaleza es consustancial a la democracia y al control popular del poder público. En nuestro país, al reformarse el artículo 102 constitucional para dar asiento en la preceptiva básica a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y ordenarse la creación en los estados de orga-

nismos protectores de tales derechos, resplandece el ideal de respetar cabalmente lo que es inherente al ser humano.

Las quejas de los ciudadanos contra actos gubernamentales injustos u opresores, transgresores de los derechos humanos, tendrán en la comisión nacional y en los organismos de protección estatal, adecuados receptores. Estas instituciones vienen a ser una adición muy importante al acervo de un gobierno democrático como el nuestro. Son guardianes públicos; defensores del pueblo. Mas debe meditarse respecto de la comisión nacional, en que una eventual sobrecarga de trabajo no disminuya la eficiencia de sus inspecciones y el carácter completo de sus investigaciones.

Por el específico campo de actuación de la comisión nacional y de los organismos estatales sobre derechos humanos, resulta difícil el acceso de las personas jurídicas o morales (incorporales) a este moderno sector de impartición de justicia. También creemos improbable que tales organismos indaguen los méritos de una decisión discrecional de autoridad administrativa; mas en el punto estimamos que podría darse una investigación característica de *ombudsman*, cuando la arbitrariedad sea patente. La sustancia de protector público de la comisión nacional debe actuar en defensa de los derechos humanos sobre la ineficiencia, la mala administración, el abuso, la arrogancia y otras fallas de autoridades y funcionarios con independencia y neutralidad política. La comisión nacional no vigila todo el orden jurídico. Sus atribuciones están dispuestas en conexión con los derechos humanos y los actos que los conculcan o atropellan, provenientes de la administración. Busca la observancia de los derechos civiles y atajar el problema grave de la corrupción en ciertas esferas de la actuación pública.

En el escaso camino recorrido, la comisión nacional está dejando ya una estela de consecuencias positivas, tanto por su acción protectora como porque ha espoleado la conciencia sobre los derechos humanos. Lo importante será que la institución no se extravíe en vericuetos procedimentales y así pueda responder a su naturaleza de *ombudsman*.

En cuanto a la reforma que adicionó el apartado "B" al artículo 102 constitucional, es propósito del Constituyente Permanente crear un sistema *ombudsman* jerarquizado en cierta medida, unido en puntos sustanciales garantes de su eficacia. El error fue utilizar el término "equivalentes", es decir, "iguales". Si el Constituyente Permanente hubiera querido una función desarticulada, los organis-

mos estatales de protección a los derechos humanos estarían ahora ubicados en el artículo 116 constitucional, referente a las normas de organización del poder público de los estados, a semejanza de lo ocurrido con la inclusión de la posibilidad de crear tribunales de lo contencioso-administrativo (fracción IV del precepto). Consideramos que un prurito de igualdad o equivalencia, mal acomodado en la reforma constitucional reciente, fue acogido erróneamente en la ley y va a representar un serio valladar para una corrección de las transgresiones a los derechos humanos que se cometan en las entidades federativas. No vemos la justificación de tal actitud, pues el respeto a los poderes de los estados se tiene, y ello nunca ha sido obstáculo, verbigracia, para que el Poder Judicial federal pueda resolver a través de su propio enjuiciamiento asuntos fallados por el Poder Judicial de una entidad. En este caso, el que se puedan conocer de grado en la comisión nacional, inconformidades respecto de los organismos estatales, sin generar un carrusel interno de recomendaciones intra-sistema, resolviendo en forma unívoca y directa los problemas, es algo factible porque se trata de instituciones *ombudsman* sin imperio, sin capacidad coactiva, no jurisdiccionales y tampoco administrativa; creadas específicamente para defender los derechos humanos en todos los confines de la nación. No creemos que un ideal tan generoso como éste, merezca apego tan grande a escrúpulos incompatibles con la naturaleza de los organismos y con su trascendental misión.

Para concluir, es conveniente aludir al famoso *ombudsman* parlamentario sueco Alfred Bexelius, quien refiriéndose a la creación de la institución en 1809, en su país, expresara:

En relación con la nueva oficina, el comité sólo anunció que los derechos generales e individuales del pueblo debían ser protegidos por un guardián designado por el Parlamento, quien debía asegurarse de que los *jueces* y otros *funcionarios* obedecieran las leyes. Así pues, la oficina debía garantizar los *derechos civiles*. . . Facultades: son las de vigilar la forma en que los jueces, los funcionarios del gobierno y otros servidores civiles observan las leyes, y las de acusar a quienes actúen ilegalmente u olviden sus deberes. . . Tiene acceso a todos los documentos —aun los secretos— y el derecho de estar presente en todas las deliberaciones en que los jueces o funcionarios administrativos tomen sus decisiones. Además, todos los funcionarios están obligados a proporcionar al JO [JO = al *ombudsman* parlamentario] cuando éste lo solicite, la información que tengan sobre el asunto en cuestión.

El JO tiene también el derecho de pedir la asistencia de cualquier funcionario para el propósito de realizar las investigaciones necesarias, y todos los fiscales deben iniciar cualquier acusación que el JO decreta. . . el JO no tiene autoridad para cambiar la decisión de los tribunales o de los funcionarios administrativos. *No es juez*. En realidad, de acuerdo con la antigua concepción, se le considera un fiscal. En principio sigue siendo un fiscal en los casos de interferencias indebidas o de errores de parte de los funcionarios públicos del país. Pero el JO utiliza ahora raras veces su facultad de acusar. En la mayoría de los casos de que conoce encuentra que una *reprimenda pública*, o una *crítica* a la decisión, es todo lo que se necesita.<sup>19</sup>

La comisión nacional y los organismos estatales de derechos humanos, deben, aparte de la recomendación, hacer un uso mayor y cuidadoso de la crítica a las decisiones. Ha de regularse que un cumplimiento defectuoso o insatisfactorio de una recomendación pueda originar una medida admonitoria. De acuerdo a informes dados a la prensa por la comisión nacional, 136 recomendaciones han sido parcialmente atendidas y seis rechazadas. Seguramente algunas autoridades pueden tratar de engañar al organismo simulando el cumplimiento y otras serán abiertamente negligentes. Estas actitudes motivan una campaña en favor de la observancia total de las recomendaciones que, obviamente, no ha de equivaler a considerarlas imperativas; pero tampoco ha de tolerarse la impunidad sin publicitar las situaciones y exigir actitudes concordantes al respeto que deben merecer los derechos básicos. El prestigio y credibilidad del organismo, aunado al apoyo de los medios de comunicación y los defensores no gubernamentales de los derechos humanos, habrán de lograr el triunfo del derecho, la justicia y las formas civilizadas.

## IX. CONCLUSIONES

*Primera:* Un antecedente remoto del *ombudsman* lo tenemos en el Justicia Mayor de Aragón, cuyo origen se encuentra en los Fueros de Ejea de los Caballeros, del año de 1265.

*Segunda:* El procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos debe revertir su tendencia a la complejidad, según es advertible en la ley que regula sus atribuciones como organismo descentralizado.

<sup>19</sup> Cita de Rowat, *op. cit.*, pp. 57 y ss.

*Tercera:* La comisión nacional y los organismos estatales de protección a los derechos humanos deben arribar a una terminología apropiada a su naturaleza *ombudsman*, unívoca, que distinga su actuación respecto de controles jurisdiccionales de la actuación pública, como son el juicio de garantías y el contencioso-administrativo. Se notan ciertos resabios amparistas en la terminología usada en la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

*Cuarta:* Debería estudiarse algún medio reflejo por el que se pueda formular crítica o reprimenda pública a los funcionarios judiciales (*lato sensu*) cuando en las investigaciones exista evidencia de atropello a los derechos humanos, en consulta previa y actuación conjunta con el órgano judicial superior.

*Quinta:* Los señalamientos formulados por la comisión nacional a los organismos estatales de derechos humanos, para ser obligatorios y contribuir eficazmente a una verdadera protección de las personas, han de adoptar una figura distinta al instituto de la recomendación; el cual no debe tener aplicación intrasistema. La ley debe ser reformada al respecto.

*Sexta:* Debe adicionarse a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, un precepto que faculte a los medios de comunicación a divulgar al público un cuadro que extraiga las recomendaciones rechazadas, así como las no cumplidas parcial o totalmente.

*Séptima:* Han de fomentarse en la sociedad actitudes de tolerancia respecto de modos de pensar, expresión y comportamiento diversos, en tanto sean lícitos. Debe combatirse la intolerancia por motivos religiosos, raciales, de xenofobia —cual sucede con nuestros compatriotas que emigran por causas personales o económicas— o de exaltación nacionalista. La intolerancia y el fanatismo dogmático son factores que asfixian los derechos humanos y la vida democrática.

*Octava:* Debe exigirse a los organismos internacionales que juzguen con un mismo rasero a todas las naciones, cuando se trate de criticar las violaciones a los derechos humanos. Se ha vuelto pauta común que se califique a países como el nuestro, sin aludir a los fenómenos de discriminación racial, violencia xenofóbica, conflictos étnicos y rebrote del nazismo —antítesis de los derechos humanos— que se están dando en países desarrollados y en las naciones otrora socialistas del este europeo. No es aceptable un criterio dual cuando se trata de evaluar el respeto a los derechos esenciales a la persona humana. No puede darse en los organismos internacionales una pauta selectiva y discriminatoria en la materia. Tampoco puede ponerse

sordina a los secuestros de personas para juzgarlas en el extranjero, con flagrante violación de la soberanía, ni a las medidas represivas con las que países adelantados pretenden frenar la inmigración ilegal, tratando a los migrantes económicos como si fuesen delinquentes —o peor, pues aun como tales sus derechos humanos tendrían que ser respetados.

*Novena:* Debe terminarse en los reclusorios con las exacciones, la corrupción, el autogobierno de reos y toda práctica que redunde en humillación y degradación de los internos por los servidores públicos o sus propios compañeros.

*Décima:* Debe merecer una acción sistemática lo atinente a la prevención y castigo de la tortura y todo maltrato que se inflija a personas arrestadas, detenidas o presas.

*Decimaprimer:* Los organismos estatales de protección a los derechos humanos no han de ser una calca de la comisión. Con base en la reforma del artículo 102 constitucional, las legislaturas pueden debatir y decidir los rasgos que mejor convengan a la institución cuya naturaleza *ombudsman* puede ser enriquecida con los aportes y en función de las necesidades locales.

*Decimasegunda:* Debe existir una acción permanente de inducción pública al cumplimiento de las recomendaciones, tanto por parte de la comisión nacional y entes equiparables de los estados, como por los organismos no gubernamentales que se sumen a la batalla por la vigencia de los derechos humanos en México.