

89a  
2ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ARAGON"**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**NATURALEZA JURIDICA DE LAS  
RECOMENDACIONES DE LA COMISION  
NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

**T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
JESUS VICTOR CRUZ CRUZ**

**SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO**

**1994**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ARAGÓN  
DIRECCION

JESUS VICTOR CRUZ CRUZ  
P R E S E N T E .

En contestación a su solicitud de fecha 18 de Mayo del año en curso, relativa a la autorización que se le debe conceder para que el señor - profesor, Lic. JUAN JESUS JUAREZ ROJAS pueda dirigirle el trabajo de Tesis denominado "NATURALEZA JURIDICA DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS", con fundamento en el punto 6 y siguientes del Reglamento --- para Exámenes Profesionales en esta Escuela, y toda vez que la documentación presentada por usted reúne los requisitos que establece el precitado Reglamento; me permito comunicarle que ha sido aprobada su solicitud.

Aprovecho la ocasión para reiterarle mi distinguida consideración.

ATENTAMENTE

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

San Juan de Aragón, Edo. de Méx. Junio 10 de 1993.

EL DIRECTOR

  
M. en I. CLAUDIO C. MERRIFIELD CASTRO

- c.c.p. Lic. Alberto Ibarra Rosas.-Jefe de la Unidad Académica.
- c.c.p. Lic. Gumesindo Padilla Sahagún.-Jefe de Carrera de Derecho.
- c.c.p. Ing. Manuel Martínez Ortiz.-Jefe del Departamento de --- Servicios Escolares.
- c.c.p. Lic. Manuel Morales Muñoz.-Responsable del Seminario de - Derecho Público, matutino.
- c.c.p. Lic. Juan Jesús Juárez Rojas.-Asesor de Tesis.

CCMC-AIR\* nrb

*[Handwritten marks and signatures]*



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

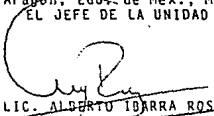
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS  
PROFESIONALES ARAGON  
UNIDAD ACADÉMICA

LIC. GUMESINDO PADILLA SAHAGUN  
JEFE DE CARRERA DE DERECHO  
P R E S E N T E

En atención a su solicitud de fecha 15 de marzo del año en curso, por la que se comunica que el alumno JESUS VICTOR - CRUZ CRUZ, de la carrera de LICENCIADO EN DERECHO, ha concluido su trabajo de investigación intitulado "NATURALEZA JURIDICA DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS", y como el mismo ha sido revisado y aprobado por usted, se autoriza su impresión, así como la iniciación de los trámites correspondientes para la celebración del Examen Profesional.

Sin otro particular, le reitero las seguridades de mi atenta consideración.

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
San Juan de Aragón, Edo. de Méx., Marzo 18, 1994.  
EL JEFE DE LA UNIDAD



LIC. ALBERTO IBARRA ROSAS

c c p Lic. Juan Jesús Juárez Rojas.- Asesor de Tesis.  
c c p i n t e r e s a d o .

AIR'la.

ESTA TESIS FUE ELABORADA EN EL SEMINARIO DE DERECHO PUBLICO, TURNO MATUTINO DE LA CARRERA DE DERECHO, DE LA E.N.E.P. ARAGON DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, SIENDO SU TITULAR EL LIC. MANUEL MORALES MUÑOZ Y SIENDO ASESORADO PARA LA REALIZACION DE LA MISMA POR EL LIC. JUAN JESUS JUAREZ ROJAS.

A MIS PADRES:  
A JUANITA, MUJER SABIA,  
DIGNA Y AMOROSA.  
A AGUSTIN, HOMBRE DIGNO,  
INTEGRO Y TRABAJADOR.  
COMO UN SENCILLO HOMENAJE  
POR TANTOS SACRIFICIOS QUE  
HAN HECHO POR SU HIJO QUE  
LOS AMA TANTO.

A LA MEMORIA DE MI ABUELO MATEO.

A MI HIJO JESUS, CON AMOR.

A MI ESPOSA POR SU APOYO  
INCONDICIONAL Y COMPRENSION.

A MIS HERMANOS, JORGE, YOLANDA,  
HUGO Y PATRICIA, CON AFECTO.

A MI ABUELITA MARIA,  
MIS TIOS MANUELA, FELIPE Y JOEL,  
A TODOS CON CARINO.

A TODOS Y CADA UNO  
DE LOS QUE HICIERON POSIBLE  
ESTE TRABAJO DE INVESTIGACION.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO, ALMA MATER  
A LA CUAL ME DEBO COMO UNIVERSITARIO.

**'GRIS ES TODA TEORIA,  
VERDE ES EL ARBOL DE ORO  
DE LA VIDA'.**

**GOETHE.**

## INDICE

	pág.
<b>INTRODUCCION</b>	1
<b>CAPITULO I</b>	4
<b>PANORAMICA COMPARATIVA DE LA FIGURA JURIDICA DEL OMBUDSMAN</b>	4
<b>1. A nivel Internacional</b>	4
1.1. Su origen en Suecia	4
1.2. Gran Bretaña	10
1.3. Francia	12
1.4. España	14
1.5. Canadá	18
1.6. Estados Unidos de Norteamérica	20
<b>2. En Latinoamérica</b>	21
2.1. Guatemala	21
2.2. Colombia	24
2.3. Argentina	26



<b>3. En México</b>	<b>28</b>
3.1. Procuraduría de Pobres del estado de San Luis Potosí (1847)	29
3.2. Procuraduría Federal del Consumidor (1975)	31
3.3. Defensoría de los Derechos Universitarios (1986)	32
3.4. Procurador de Vecinos del Municipio de Colima (1986)	35
3.5. Dirección de la Defensa de los Derechos Humanos del estado de Nuevo León (1979)	35
3.6. Procuraduría para la Defensa del Indígena del estado de Oaxaca (1986)	35
3.7. Procuraduría Social de la Montaña y Asuntos Indígenas del estado de Guerrero (1987)	36
3.8. Procuraduría de Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes (1988)	36
3.9. Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (1989)	38
3.10. Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal (1989)	39
3.11. Diversas Comisiones Estatales de Derechos Humanos (1990)	39
3.12. Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del estado de Baja California (1991)	40

<b>CAPITULO II</b>	43
<b>NATURALEZA JURIDICA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, COMO PRIMER OMBUDSMAN FEDERAL EN EL ORDEN JURIDICO MEXICANO</b>	43
<b>1. Origen: Decreto Presidencial (6 de junio de 1990)</b>	43
1.1. El presidencialismo en México	48
1.2. La facultad constitucional del titular del Poder Ejecutivo Federal para presentar iniciativas de Ley al Congreso de la Unión para su posible aprobación	53
<b>2. Decreto Constitucional: artículo 102 apartado B 28 de enero de 1992</b>	56
<b>3. Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Análisis genérico de su estructuración y funcionamiento (29 de junio de 1992)</b>	62
3.1. La Comisión Nacional de Derechos Humanos como Organismo Descentralizado, con Personalidad Jurídica y Patrimonio Propios	62
3.2. Competencia de la C.N.D.H.	67
3.3. Autonomía de la C.N.D.H.	72
3.4. Recomendaciones y Documentos de no responsabilidad de la C.N.D.H.	78
3.5. Responsabilidad de los servidores públicos ante la C.N.D.H.	79
3.6. El Consejo de la C.N.D.H.	82
3.7. Informes Anual y Especiales de la C.N.D.H.	85

3.7.1. Informe Anual	85
3.7.2. Informes Especiales	86
3.8. Reglamento Interno de la C.N.D.H.	88

<b>CAPITULO III</b>	90
---------------------	----

<b>NATURALEZA JURIDICA DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS</b>	90
---	----

<b>1. Características de las Recomendaciones de la C.N.D.H., Contenidas en el Decreto Constitucional que Adicionó al Artículo 102 un Apartado B</b>	90
1.1. Recomendaciones públicas	91
1.2. Recomendacione autónomas	93
1.3. Recomendaciones no vinculatorias	93
<b>2. Elementos que Contienen los Textos de las Recomendaciones. Análisis del artículo 133 del Reglamento Interno de la C.N.D.H.</b>	102
2.1. Descripción de los hechos violatorios de derechos humanos	102
2.2. Enumeración de las evidencias que demuestran la violación a un derecho humano	103
2.3. Descripción de la situación jurídica generada por la violación a un derecho humano	103
2.4. Observaciones, razonamientos lógico-jurídicos y fundamentación legal	103
2.5. Recomendaciones específicas a la autoridad responsable de violentar un derecho humano	104

<b>3. Procedimiento de la C.N.D.H. para la Formulación de sus Recomendaciones</b>	<b>105</b>
3.1. Interposición de la queja por el gobernado ante la C.N.D.H.	107
3.2. Investigación de la presunta violación de un derecho humano y acopio de los elementos de convicción que la comprueben	109
3.3. Elaboración del proyecto de Recomendación y su final rubricación por el Presidente de la CNDH	111
3.4. Notificación al servidor público para que de cumplimiento a la Recomendación, y al quejoso de su emisión	112
<b>4. Publicidad de las Recomendaciones que Resuelve Enviar la C.N.D.H. a las Autoridades Responsables</b>	<b>113</b>
4.1. En la Gaceta de la C.N.D.H.	113
4.2. En los medios masivos de comunicación: prensa, radio y televisión.	114
4.3. Informes anual y especiales	116
4.3.1. Informe anual	116
4.3.2. Informes especiales	119
<b>5. Efectos de las Recomendaciones de la C.N.D.H.</b>	<b>119</b>
5.1. Señala públicamente a la autoridad jerárquica superior como responsable de violar los derechos humanos del gobernado	121
5.2. No anula, modifica, o deja sin efecto las resoluciones o actos de autoridad contra los cuales hubiera presentado la queja	123
5.3. Fomentar una cultura en derechos humanos	125
5.4. Corregir procedimientos y prácticas autoritarias y arbitrarias.	130

<b>6. Cumplimiento de las Recomendaciones Emitidas por la C.N.D.H.</b>	132
<b>7. Naturaleza Jurídica de las Recomendaciones de la C.N.D.H.</b>	140
7.1. Las Recomendaciones tienen un fundamento jurídico	140
7.2. El contenido o Cuerpo de una Recomendación es eminentemente jurídico	141
7.3. Para la formulación de una Recomendación existe un procedimiento jurídico-administrativo	144
7.4. Las Recomendaciones son emitidas por un organismo descentralizado con personalidad jurídica	145
<b>CONCLUSIONES</b>	148
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	153

**NATURALEZA JURIDICA  
DE LAS RECOMENDACIONES  
DE LA COMISION NACIONAL  
DE DERECHOS HUMANOS**

## INTRODUCCION

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, tiene su fundamento legal, en el artículo 102, apartado B de la Constitución General de la República, en su Ley Orgánica y en su Reglamento Interno. Es decir, tiene plena existencia en el orden jurídico nacional, por ello, nos pareció muy importante dedicarnos al estudio de la naturaleza de esta figura jurídica, como lo es el "Ombudsman", que en nuestro país, recibe el nombre de Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Aunado al estudio sobre la naturaleza de dicha Comisión Nacional, fué menester en consecuencia, saber la naturaleza jurídica de sus principales resoluciones, es decir, de sus "recomendaciones".

Investigamos el porque, esas recomendaciones son públicas y autónomas, pero no coercitivas. No obligatorias para las autoridades responsables a las cuales van dirigidas, por violaciones cometidas por sus subalternos. ¿Qué sentido tiene demostrar que se violan los derechos humanos de una persona, si la autoridad superior, discrecionalmente puede aceptar o no, cumplir o no, las recomendaciones que le envíe la Comisión Nacional? ¿Qué naturaleza tienen dichas recomendaciones y su eficacia a la luz del Derecho Positivo Mexicano? Por ello, nos pareció pertinente realizar una investigación sobre este particular, para intentar definir la naturaleza de tan importantes resoluciones emitidas por tan destacada institución defensora de los derechos humanos.

En el capítulo I, desarrollamos una panorámica comparativa de la figura jurídica del Ombudsman, tanto a nivel internacional, como nacional. En el capítulo II, realizamos un acercamiento a la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Su origen en el Decreto presidencial del 6 de junio de 1990 y el fenómeno del presidencialismo en México, así como el Decreto Constitucional del 28 de enero de 1992, que reformó y adicionó un apartado al artículo 102. Un somero análisis a la Ley de la C.N.D.H. de 29 de junio de 1992. Tomamos en cuenta que la Comisión nacional, es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su competencia, autonomía, documentos de no responsabilidad, su consejo, informes anuales y especiales.

En el capítulo III, denominado Naturaleza Jurídica de las Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, nos concentramos en las características que tienen dichas resoluciones; los elementos que contienen los textos de las recomendaciones; el procedimiento para su formulación, publicidad, efectos, cumplimiento y eficacia, para finalmente concluir con la naturaleza jurídico-política que tienen dichas recomendaciones.

La figura del Ombudsman es nueva en nuestro país, su instalación en el orden jurídico constitucional es muy breve y joven, por ello, nos parece atinente, reitero, que los estudiosos del Derecho analicen, los orígenes, el devenir y el futuro de tan importante institución humanitaria, y sobre todo, conocer la naturaleza de sus recomendaciones que tan peculiares características tienen.

Para los abogados mexicanos, los derechos fundamentales de la persona humana, deben ser de total importancia, de tal suerte que su defensa, estudio y divulgación cobran especial relevancia, y si la Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene esos fines - principalmente por medio de sus recomendaciones, tanto en su ley como en la praxis, es de capital trascendencia que la doctrina jurídica mexicana a través de la investigación someta a



una crítica seria, prudente y propositiva a dicha institución de origen sueco y a sus recomendaciones. Si algo pudiera aportar humildemente, al conocimiento jurídico, ello sería mi mayor satisfacción.

## CAPITULO I

### PANORAMICA COMPARATIVA DE LA FIGURA JURIDICA DEL OMBUDSMAN

#### 1. A NIVEL INTERNACIONAL

El Dr. Héctor Fix-Zamudio nos comenta que:

"2. La Función esencial de esta Institución de origen escandinavo, que se ha difundido por numerosas legislaciones contemporáneas de las más diversas familias jurídicas, es la de recibir las quejas de los administrados frente a los actos y omisiones de una administración pública cada vez más absorbente como resulta inevitable e irreversible en el Estado Social de nuestra época; procurar una solución rápida a las cuestiones planteadas y de no ser posible, realizar una investigación para concluir con una recomendación no obligatoria, que en su caso, pretende reparar la violación, si se considera que esta se cometió". (1)

#### 1.1. Su origen en Suecia

---

(1) Fix-Zamudio, Héctor, El Ombudsman y la responsabilidad de los servidores públicos en México, en Vínculo Jurídico, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas, N° 2, abril-junio de 1990, pág. 39.

"El vocablo sueco describe al Ombudsman como el defensor internacional del ciudadano ante las arbitrariedades, abusos y negligencias de las autoridades'. Es el encargado de vigilar el cumplimiento de los derechos humanos y las libertades públicas, por lo que las cualidades de 'autonomía, imparcialidad, sensibilidad, compromiso evidente con los derechos humanos, accesibilidad y confiabilidad' deben caracterizarlo". (2)

La institución del Ombudsman surgió en Suecia en el año de 1809. Stern Rudholm afirma al respecto del origen de dicha institución que "la oficina del Canciller de Justicia fue creada por el Rey Carlos XII mediante su orden de la Cancillería promulgada en 1713". (3)

La función más importante de esa oficina, que en un principio se conoció como "Procurador Supremo" (Högste Ombudsmannen), fué la de vigilar que las normas jurídicas suecas, tanto Leyes como Reglamentos, se cumplieran estrictamente, así como el que los funcionarios públicos cumplieran cabalmente su cometido. En el año de 1719 se cambió el nombre de la oficina, que en Sueco se llamó: Justitie Kansler (J. K.). Continuó con las mismas funciones, esencialmente como un instrumento de control de la legalidad de los actos de la administración estatal. A decir del autor citado, esta oficina del J. K. es la antecesora inmediata de la oficina del Ombudsman (Justitie Ombudsman o J.O.).

"Al igual que antes, tribunales independientes se encargaron del poder judicial; el control de las oficinas y de los funcionarios sería ejercido por dos instituciones separadas: el J.K. a nombre del rey y el Consejo, y el J.O. a nombre de los estados (más tarde a nombre del Riksdag, o Parlamento, que en 1866 sustituyó a los cuatro estados)". (4)

---

(2) Campos, Dolores, Ombudsman. Una piedra en el zapato del poder, en el semanario MIRA, 2 de diciembre de 1991, pág. 25.

(3) El Ombudsman. El Defensor del Ciudadano, et. al., México, F.C.E., 1986, pág. 49.

(4) *Ibidem*, pág. 50.

Una de las principales características del Ombudsman Sueco es, su absoluta independencia del poder ejecutivo, es decir, el Rey. Tiene una relación o conexión estrecha con el Parlamento, pues es este quien lo designa a nombre y ante quien es responsable de sus actividades fiscalizadoras, presentándole anualmente un informe. "Aunque conserva su independencia frente al mismo, ya que el organismo legislativo sólo puede darle directivas generales pero no instrucciones específicas sobre los diversos aspectos de su actividad fiscalizadora, y en el ejercicio de su cargo es independiente". (5)

La designación del titular del Ombudsman la realiza el parlamento de manera indirecta a través de una comisión. Se tiene un especial cuidado en que el designado, no sea un hombre comprometido con alguna fuerza o partido político. Existe toda una tendencia a la buena tradición de que el nombramiento del Ombudsman sea por unanimidad de todos los partidos integrados en el Poder Legislativo, y que el mismo se otorgue a una persona que tenga prestigio como jurista e integridad moral.

El Justitie Ombudsman es nombrado para un período de cuatro años, pudiendo repetir un período más. Puede ser renunciado de su cargo, si así lo considera procedente el grupo de legisladores encargados de evaluar su actividad.

El titular de la oficina del Ombudsman, no puede durante su encargo, tener u ocupar otra encomienda, pues se considera incompatible cualquier otra actividad mientras realiza las actividades propias del J.O.

En su origen el J.O. fue un órgano unipersonal, sin embargo, con el crecimiento enorme que ha tenido la administración pública, la institución también tuvo que ampliarse para atender satisfactoria y adecuadamente las demandas y quejas de los ciudadanos.

(5) Aguilar Cuevas, Magdalena, El Defensor del Ciudadano (Ombudsman), México, UNAM, 1991, pág. 23.

Magdalena Aguilar afirma que: "El deber primordial del Ombudsman consiste en vigilar el modo en que los tribunales y organismos administrativos observan y aplican las leyes del país, en particular las que tocan a las garantías de la libertad, la seguridad y la propiedad de los ciudadanos. Recibe notificaciones de abusos cometidos por cualquier persona que ejerza funciones ejecutivas públicas. Supervisa la actuación de prácticamente todas las autoridades estatales y municipales: civiles, militares, policiales, e inclusive de empresas paraestatales que no son órganos de gobierno, pero sin embargo, realizan funciones ejecutivas públicas, así como a sus funcionarios. No tiene facultades para supervisar a los miembros del Parlamento, ni al Canciller de Justicia, ni a los miembros de la mesa directiva del Banco Central." (6)

Finalmente, es de subrayarse que el Justitie Ombudsman, tiene competencia sobre los Jueces, Tribunales e Iglesia. Es menester señalar que en los hechos, la supervisión o vigilancia sobre el poder judicial sueco, se da, sobretudo, en los actos o actividades formales o de naturaleza administrativa. El Ombudsman no puede echar abajo una sentencia de algún tribunal, pero si puede opinar o sugerir públicamente, a través de los medios masivos de comunicación, respecto de la resolución tomada por el Juez en algún proceso judicial en particular.

En torno al procedimiento, cualquier persona que considere conculcados sus derechos por alguna actuación administrativa, puede acudir en queja individual ante el Ombudsman. Este procedimiento debe ser ajeno a los formalismos burocráticos, lentos y retardados, por el contrario, debe ser ágil, expedito y eficaz, sólo se requiere que la

---

(6) Ob. Cit., pág. 26.

reclamación tenga nombre y dirección y este rubricada. Dicha queja la debe manejar el Ombudsman en la más absoluta confidencialidad.

El Ombudsman sueco, si bien no exige pruebas que respalden la reclamación del ciudadano, si se considera pertinente que aporte evidencias que permitan llegar a una certidumbre y veracidad sobre los hechos. Cabe señalar que el J.O. tiene un amplio margen de discrecionalidad para aceptar las denuncias de los gobernados así como las acciones que vaya a realizar.

Si se establece fundada una queja, el J.O. inicia una investigación, tiene poderes para revisar archivos de oficinas públicas, expedientes relacionados con el caso, incluso los considerados como confidenciales. Todo tipo de documentos, materiales, testimonios, puede el J.O. hacer que se desahoguen ante su presencia.

Terminada la investigación debe resolver, sea en favor de la autoridad o en favor del particular, cuando determine que tiene la razón el gobernado, puede denunciar ante un tribunal judicial al funcionario público o bien, amonestarlo públicamente por su inadecuado proceder.

Generalmente, el Ombudsman parlamentario sueco, dirige recomendaciones, sugerencias u opiniones sobre los casos que se le han planteado y muy pocas veces ha tenido que pedir una sanción para una autoridad responsable de la violación de un derecho del gobernado.

El J.O. se rige o norma sus actividades por la Ley de Instrucciones que establece el Poder Legislativo. El J.O. después de haber estudiado, analizado, investigado y resuelto un caso

en particular, sobre violaciones a los derechos de un gobernado, formula una recomendación.

Además, para el debido y adecuado acatamiento, aceptación y cumplimiento de sus recomendaciones, el Ombudsman Justitie, tiene: el informe anual ante el parlamento sobre sus gestiones y la enorme y amplia difusión que se le brinda a sus recomendaciones, através de los medios masivos de comunicación, como la prensa, radio y televisión. En el informe aparecen todos los nombres de aquellos servidores públicos a quienes se envió alguna recomendación, indicando si la acepto o no y el grado de cumplimiento de la misma. Es natural que política y jurídicamente estas autoridades no quieren verse exhibidas en dicho informe como violadoras de derechos de los particulares. El informe tiene gran trascendencia en amplias capas de la sociedad y del gobierno, no solo para los legisladores ante quienes se rinde, sino para jueces, académicos, estudiantes y para la opinión pública en general, que juega un papel clave en la eficacia que pueda tener el Ombudsman Justitie.

Se ha dicho que en Suecia existen servidores públicos competentes, probos y honestos, sin embargo, también se ha dicho que el trabajo del Ombudsman ha permitido ayudar en mucho la delicada labor de los funcionarios públicos, lo cual redundo en un mejor y más adecuado servicio para los gobernados.

Cabe agregar que, en Suecia, además de la figura clásica del Ombudsman Parlamentario existen, los Ombudsman Ejecutivos, designados por el gobierno o poder ejecutivo, entre los cuales cabe destacar a los siguientes: Ombudsman de los Consumidores, Ombudsman de la Libertad Económica, Ombudsman de la Prensa, Ombudsman para la Igualdad del Sexo, etcétera.

## 1.2. Gran Bretaña

De los países anglosajones que cuentan entre sus instituciones con el Ombudsman, están: Nueva Zelanda y Australia, cabe destacar el de Gran Bretaña. El Dr. Héctor Fix-Zamudio nos comenta "La introducción del Ombudsman en la Gran Bretaña, se debió a la ley denominada Parliamentary Commissioner For Administration Act, que entró en vigor el primero de abril de 1967 para Inglaterra, Gales y Escocia". (7)

El Ombudsman británico, posee características muy "suigeneris", ya que es nombrado por la corona a sugerencia de ambas cámaras del parlamento. El rango del titular del comisionado parlamentario es similar al de un magistrado de la Corte Superior, de tal suerte que sólo puede ser renunciado mediante un juicio ante las dos cámaras del parlamento británico.

Se diferencia mucho de los Ombudsmen escandinavos (Suecia, Finlandia, Dinamarca, Noruega), en que no puede actuar de oficio, ni tampoco recibe directamente las quejas de los ciudadanos. Se tramita la reclamación de los gobernados por medio de la intervención de alguno de los representantes de la cámara de los comunes, quienes son los que incentivan la marcha del procedimiento ante el comisionado parlamentario.

El legislador o diputado de la cámara de los comunes, estudia la queja y si él considera pertinente la envía al comisionado parlamentario para que realice una investigación, calificación y dictamine una resolución conforme a Derecho al caso planteado, en la cual debe resolverse si hay o no una mala administración que perjudique en el interés jurídico concreto del gobernado.

---

(7) Protección Jurídica de los Derechos Humanos (Estudios Comparativos), México, C.N.D.H., 1991, pág. 196.



El Ombudsman británico tiene prerrogativas discrecionales para determinar el curso y vía judicial o administrativa que deba seguir una queja, a efecto de que el interesado o ciudadano tenga una solución adecuada a su problema.

La Ley que rige al comisionado parlamentario británico, tiene un apéndice y resulta de ello las competencias e incompetencias legales del organismo humanitario, entre estas últimas resaltan o destacan los "asuntos políticos o tratándose de facultades discrecionales de las autoridades administrativas", lo cual es de entender de acuerdo a los principios y perfil clásico del Ombudsman, como un representante del ciudadano que debe tener integridad moral, no interferir o relacionarse en lo absoluto en lides partidistas, políticas o electorales, pues con ello, lo único que se logra es la disminución de su calidad moral.

A semejanza del Ombudsman clásico, el comisionado parlamentario británico, debe rendir anualmente un informe general sobre su gestión ante el Parlamento integrado por las dos cámaras, la de los Lores y la de los Comunes.

La importancia total tanto de los informes anuales como especiales, es que, de ellos se puede desprender que la Cámara de los Comunes inicie un juicio de responsabilidad contra los servidores públicos que se hayan situado en alguna hipótesis delictiva o falta administrativa. Aquí hay otra distinción respecto al modelo clásico escandinavo, pues este emite recomendaciones a la autoridad y en ocasiones también consignaciones judiciales, sobre aquellos funcionarios sometidos a su esfera de supervisión.

Este comisionado parlamentario tiene también facultades o competencias para conocer de quejas relacionadas con los servicios de salud; la tramitación, procedimiento y resolución es similar al observado en las quejas estrictamente administrativas.

La institución británica defensora de los derechos de los gobernados, ha extendido su campo de acción y en el año de 1974, de acuerdo a la disposición denominada Local Government Act, se establecieron comisionados locales y "hasta la fecha se han designado cinco, tres para Inglaterra y los dos restantes para Gales y Escocia". (8)

### 1.3. Francia

Uno de los países con mayor trascendencia en la Europa Continental, en relación con la figura del Ombudsman es, sin lugar a duda, Francia.

En Francia la institución del Ombudsman tiene el nombre de "Médiateur". En un principio fue recibido con desconfianza y rechazo por la doctrina jurídica nacional, así como por los actores de la vida jurídica de ese país, ya que se contaba desde entonces con la existencia de la justicia administrativa.

El Médiateur, formalmente pertenece al Poder Ejecutivo, ya que es este quien lo nombra o designa, por un período de 6 años sin reelección. Sin embargo, tiene cierta independencia del gobierno excepto en la hipótesis de "impedimento comprobado" y dictaminado por el Consejo de Estado.

El Médiateur tiene una semejanza evidente con el Ombudsman Británico, en el sentido de que sirve de "intermediario" entre lo gobernados y el Poder Legislativo. Pues para que prospere una reclamación de un gobernado, es necesario que este la haga llegar por medio de su representante en el parlamento hacia el Médiateur, siempre y cuando que a

(8) Fix-Zamudio, Héctor, Ob. cit., pág. 197.

criterio del legislador reuna los requisitos de procedibilidad y de competencia para el conocimiento del Ombudsman francés.

En la ley de 1973 se legitimaba exclusivamente a las personas físicas para acudir en queja ante el Médiateur, por alguna violación de la administración pública. Posteriormente en el año de 1976, se reformó la ley para permitir que las personas morales, también pudieran presentar su denuncia, con el único requisito de que el quejoso fuera una persona en lo individual. También "la reclamación debe fundarse en la defectuosa prestación de los servicios públicos por parte de las autoridades administrativas del Estado". (9)

Aún cuando hay semejanza, en cuanto a las facultades del Médiateur, con los Ombudsman Sueco y Británico, el Médiateur tiene serias limitaciones en cuanto a sus facultades y competencias, debido principalmente a la existencia de la justicia administrativa francesa. Al Médiateur la ley le prohíbe intervenir en un proceso administrativo, así como cuestionar una resolución jurisdiccional, es decir una sentencia.

Esencialmente su actividad va encaminada a la formulación de recomendaciones, proposiciones u opiniones a los órganos de la administración pública. Si dichos órganos no atienden o cumplen las observaciones del Médiateur, este las hace expresa y explícitamente públicas, a través de un informe especial que rinde ante los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales.

El Médiateur a semejanza de los Ombudsmen Sueco y Británico, tiene el deber de rendir un informe anual ante el Presidente de la República y el Parlamento. Dicho informe es difundido ampliamente por los medios masivos de comunicación a la sociedad, a la opinión pública para que evalúe su trabajo.

(9) *Ibidem.*, pág. 203.

#### 1.4. España

Víctor Fairen Guillén nos expresa que: "El Ombudsman moderno -oculto en España bajo el sugestivo y equívoco nombre de "Defensor del Pueblo"- es una figura -institución- cuya función es doble, cuantitativa y cualitativamente: la de supervisar el funcionamiento de la administración, en virtud de los poderes que el parlamento le ha concedido, y la de defender los derechos y los legítimos intereses públicos de los ciudadanos frente a aquella."

(10)

"Por sus 'signos de identidad' -dijo el Ombudsman Ruiz Jiménez en su 'Informe' I-1-1983- es, ciertamente, un instrumento jurídico-político que como tal ha de actuar, y no un hogar benéfico para la asistencia social y humanitaria, algo así como una 'Curitas estatal' o un nuevo término del 'teléfono de la esperanza'... sino una Institución que lucha para que los derechos constitucionales de todos los españoles sean respetados y satisfechos por los Poderes Públicos y sus respectivos órganos administrativos". (11)

Alvaro Gil-Robles y Gil-Delgado nos afirma que: "Pese a todo, el artículo 54 cumple una -y justo es reconocerlo- fundamental labor: configura con rango constitucional la institución del Defensor del Pueblo, y como alto comisionado de las Cortes Generales le atribuye una misión y competencias que sustancialmente se orientan hacia la supervisión de la actividad de la Administración Pública...No se trata, y lo han repetido hasta la saciedad cuantos se han ocupado de estudiar el tema con un mínimo de objetividad, de competir con los tribunales de justicia en el control de la legalidad de la actuación administrativa, ni tampoco de instituir un inquisidor supremo que juzgue las conductas de los funcionarios,

(10) Fairen Guillén, Víctor, El Defensor del Pueblo, Ombudsman, Parte Especial, Tomo II, Madrid, España Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pág. 27.

(11) *Ibidem.*, pág. 52.

escudriñando entre los oscuros entresijos de la relación funcionarial, para situarlos después en la picota pública como chivos expiatorios de cuanto funciona mal en la Administración Pública y ha generado un sordo resquemor entre los ciudadanos. No, rotundamente no. El Defensor del Pueblo, como el Ombudsman e instituciones similares, enlaza su razón de ser y existir con un profundo sentimiento de insatisfacción social ante los excesos que a diario genera el ejercicio del poder público a través de la relación de servicios que vinculan a la Administración que los presta con el ciudadano que las recibe o soporta; y a la vez, también ante el tipo e insuficiencia de los instrumentos legales que se le brindan en amparo de sus derechos ignorados o conculcados". (12)

Más adelante el mismo autor nos describe las posibilidades del Ombudsman:

"Los defectos o insuficiencias de la estructura Administrativa y el normativo que ésta ha de aplicar podría quedar al descubierto.. A su vez, que duda cabe también, podrá llegarse a develar, criticar y perseguir conductas funcionariales inadmisibles en quienes olvidan que ante todo son servidores públicos de una colectividad... Estamos, en suma, ante un intento de abrir nuevas vías para el más efectivo control del poder y para dotar al ciudadano de nuestros días de los medios más adecuados, sin excluir ninguno de los ya existentes, para oponerse con una mayor esperanza de éxito a las consecuencias dañosas o injustas del actuar de ese Leviathán de nuestros días que es la Administración Pública...Con la particularidad de que el Defensor del Pueblo no habrá de ser tampoco el Defensor a ultranza de un ordenamiento, o de unas instituciones tal y como hoy las conocemos, sino una institución de defensa del ciudadano desde la Constitución y el ordenamiento"(13), que de ella se deriva.

---

(12) Gil-Robles y Gil-Delgado, Alvaro, El Defensor del Pueblo. Comentarios en torno a una proposición de Ley Orgánica, Madrid, Civitas, 1979, págs. 139 y 140.

(13) *Ibidem.*, págs. 143, 144 y 145.

"En España nació realmente la institución del Defensor del Pueblo merced a la Constitución de 1978, en su artículo 54... Dentro del marco, pues, del ordenamiento jurídico vigente en mi Patria, la esencia del Defensor del Pueblo... a) Ante todo, en una caracterización positiva, la Institución del Defensor del Pueblo es emanación de las Cortes Generales, posible en la estructura de un Estado Constitucional, Democrático y Social, de Derecho, como es el instaurado por nuestra Constitución de 1978". (14)

La función esencial que, la Constitución española de 1978 otorga al Defensor del Pueblo, es la de proteger los derechos inherentes del ser humano. El titular de esta institución es nombrado -para un período de 5 años- por las Cortes Generales ante las cuales debe rendir sus informes.

Algo que es necesario subrayar es que al Defensor del Pueblo, se le garantiza su autonomía e independencia en su ley orgánica. Aun más, se ordena expresamente que dicho alto comisionado "No recibirá instrucciones de ninguna autoridad".

El Defensor del Pueblo tiene una facultad muy importante a saber, que si conoce de alguna violación de derechos constitucionales puede hacer valer ante los tribunales competentes los recursos de inconstitucionalidad y el de Amparo.

Además de su establecimiento en la Constitución General de la República y su Ley Orgánica, el Defensor del Pueblo cuenta con un "Reglamento de Organización y Funcionamiento" lo cual permite ver que el Ombudsman español, tiene una normatividad muy completa.

---

(14) Rufz-Jiménez, Joaquín, El Ombudsman o Defensor del Pueblo, en Vínculo Jurídico, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas, núm 1, México, enero-marzo, 1990, pág. 5.

El Defensor del Pueblo es competente para actuar de oficio o a petición de parte en defensa del gobernado, cuando a este algún ente u órgano de la administración pública le haya conculcado algún derecho o interés concreto. También, tiene facultades para investigar y atender quejas relativas a la administración militar.

Cualquier persona, física o moral, puede presentar queja ante el Defensor del Pueblo, independientemente de su nacionalidad, residencia, sexo, edad, incapacidad legal. Las reclamaciones, desde luego, deben interponerse por escrito, firmadas por el quejoso, que contenga sus datos personales.

Las actuaciones del Defensor del Pueblo son total y absolutamente gratuitas, el Estado asume los gastos de las actividades del Defensor, a través de la partida presupuestal que le destina para su buen funcionamiento.

El Procedimiento para la tramitación de la queja de un gobernado ante el Defensor del Pueblo es el siguiente:

Primeramente el Defensor debe estudiar la queja a efecto de diagnosticar si es competente o no, para admitirla o rechazarla. Sin embargo si no admite la queja el Defensor debe orientar y asesorar hasta donde sea posible al gobernado que considera lesionado su derecho e interés por parte del poder público. Luego de admitida la queja, el Defensor se avoca a investigar, allegándose de los medios de convicción necesarios para poder emitir una resolución.

Pide un informe de la autoridad señalada como transgresora de los derechos del gobernado, el término para su presentación es de 15 días.

El Defensor tiene facultades para acceder a los archivos, documentos, expedientes, (excepto aquellos clasificados por la ley como secretos), entrevistas personales a efecto de investigar e inspeccionar para obtener pruebas sobre los hechos motivo de la queja. Los funcionarios públicos tienen la obligación de coadyuvar en las labores del Defensor del Pueblo, si no lo hacen pueden hacerse acreedores de la imputación del delito de desobediencia ante el Ministerio Fiscal, para los efectos penales correspondientes.

Terminada la investigación y con los elementos de prueba a la vista, el Defensor del Pueblo, está en condiciones de emitir una resolución, puede recomendar la adopción de criterios adecuados en la atención de la ciudadanía por parte de la administración pública. Incluso, puede sugerir que se realicen reformas a las disposiciones legales o reglamentarias que considere lesionan los derechos de los gobernados.

El Defensor del Pueblo rinde informes ordinarios y extraordinarios ante las Cortes Generales, se difunden de manera intensa entre la opinión pública, lo cual es clave para la eficacia en el logro de los objetivos y fines del Ombudsman.

### **1.5. Canadá**

Canadá es un país fuertemente influido por la tradición jurídica anglosajona, particularmente de la comunidad Británica. Desafortunadamente no se ha podido establecer un Ombudsman nacional o de carácter federal. Sin embargo, existen dos instituciones que trabajan o atienden quejas sobre las violaciones a normas jurídicas relativas a los idiomas oficiales (inglés y francés) realizadas en oficinas públicas. Existe otro funcionario que investiga las reclamaciones o peticiones que provienen de los Centros Penitenciarios.



De las diez provincias canadienses, ocho cuentan con un comisionado parlamentario y en algunas tienen ese nombre.

Tiene relevancia el "Protector del Ciudadano" de la provincia de Quebec; la tiene, por la enorme densidad de población de la misma y también, porque se tiene noticia de que este Ombudsman ha tenido más experiencia y eficacia en la defensa de los derechos de los gobernados.

Los Comisionados parlamentarios canadienses en general, son designados por el gobernador a propuesta de la legislatura local. El acceso de los ciudadanos a los Ombudsmen de las provincias es directo, las quejas se investigan y al final se formulan proposiciones o recomendaciones que no tienen coercitividad, es decir, no son obligatorias jurídicamente para las autoridades a las cuales van dirigidas.

Los comisionados parlamentarios de las provincias canadienses deben rendir informes especiales o generales que son anuales, ante el poder legislativo local. Ambos informes se difunden ampliamente entre la sociedad.

El jurista canadiense Donald C. Rowat, afirmaba en 1965 en su ya clásica obra "El Ombudsman. El Defensor del Ciudadano", que: "Cualesquiera que sean los cambios que se requieran para hacer que la institución se ajuste más adecuadamente a las condiciones existentes a los niveles federal y provincial, no hay duda de la necesidad que hay en Canadá de una institución como la del Ombudsman". (15)

---

(15) México, F.C.E., 1986, pág. 257

## 1.6. Estados Unidos de Norteamérica

En forma muy similar a lo que ocurre en Canadá, en Norteamérica desafortunadamente no ha podido implantar la institución del Ombudsman a nivel Federal, pero algunas entidades federativas la han adoptado. Atendiendo al modelo clásico del Ombudsman, el funcionario titular de la oficina del comisionado parlamentario, es designado por la legislatura local, ante la cual es responsable. Recibe en forma directa las peticiones o quejas de los ciudadanos que presentan contra las autoridades administrativas, realizando posteriormente una investigación, que si se prueba lo dicho por el quejoso, el Ombudsman local estadounidense resuelve enviando una recomendación al funcionario público responsable, que si bien no tiene fuerza obligatoria, se hace pública por medio de un informe anual que el titular de la oficina del Ombudsman presenta al poder legislativo local.

Existen también en Estados Unidos, los llamados Executive-Ombudsman, que dependen del poder ejecutivo local o del gobernador de la entidad federativa correspondiente.

El profesor Henry J. Habraham planteó la necesidad de un Ombudsman en los Estados Unidos y se preguntaba ¿Por qué se necesita la institución?, aquí citamos su respuesta:

"Una solución viable a la masa de problemas administrativos que actualmente existen debe lograr dos cosas por lo menos: en primer término, debería proporcionar protección y reparación al ciudadano individual contra los abusos de un proceso administrativo cada vez más remoto y, sin embargo, omnipresente. En segundo, debería proporcionar una institución

capaz de exigir ciertas normas de conducta y quizá aun sugerir la reorganización de las múltiples oficinas y dependencias, y la delineación de responsabilidades entre ellas". (16)

## 2. EN LATINOAMERICA

### 2.1. Guatemala

"Tenemos que reconocer que las instituciones que en América han nacido en los últimos tiempos con diferentes denominaciones, para la defensa de los Derechos Humanos, tienen como inspiración la figura del Ombudsman, nacido y desarrollado en Europa, concretamente en el año de 1809 en Suecia; pero en el caso de Guatemala y su institución de 'El Procurador de los Derechos Humanos', hay que reconocer que también existe una figura inspiradora que es 'El Defensor del Pueblo de España', de creación mucho más reciente, en el año de 1978, consagrado por el artículo 54 de la Constitución española de aquel año". (17)

Un caso por demás, especial, es el que representa el origen y desarrollo del Ombudsman de Guatemala. Como es bien sabido, el pueblo de Guatemala ha sufrido un sinnúmero de atropellos a su dignidad. Explotación, opresión y represión han sido la tónica de la cotidianeidad para amplias capas de la sociedad guatemalteca, particularmente el sector indígena. Es sabido, también, que en el espectro socio-político, se dan una serie de golpes de Estado, perpetrados por el ejército, combinado o alternado con fraudes electorales y

(16) El Ombudsman, El Defensor del Ciudadano, México, F.C.E., 1986, pág. 308.

(17) De León Carpio, Ramiro, et. al., La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad, México, C.N.D.H., 1992, pág. 127.

corrupción. La historia reciente de ese país registra el golpe militar de 1954 que destituyó a un gobierno legal y legítimamente electo, el de Jacobo Arbenz, acompañado de un baño de sangre y la nulificación del Estado de Derecho Republicano. Más cercano en el tiempo se da un nuevo golpe, el de 23 de marzo de 1982, y posteriormente, en mayo de 1984, el Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, hace la propuesta de que exista un estupendo grupo de instituciones que protejan los derechos fundamentales de las personas a saber: una Corte de Constitucionalidad, una nueva Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, y la inclusión de una novísima figura en ese país, el Procurador de los Derechos Humanos.

Es así que el Ombudsman Guatemalteco, surge del proceso legislativo, realizado por la Asamblea Nacional Constituyente, que creó la actual Constitución Política de ese país. El Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, nace como un "Comisionado del Congreso de la República", es decir es un comisionado parlamentario, como el clásico modelo sueco. Su fin primordial es procurar la protección de las garantías individuales de los gobernados que la misma Norma Suprema de Guatemala establece.

Como dice Ramiro De León Carpio: "La Constitución Política de Guatemala es la primera que reconoce la institución del Ombudsman en América Latina como un comisionado del parlamento, con la característica fundamental de no estar supeditado a organismo, institución o funcionario alguno, y con absoluta independencia en sus actuaciones, como un Magistrado de Conciencia, no coercitivo, investido de una fuerza moral y, en cierto sentido política, sin partidismo alguno, para hacer valer sus denuncias, resoluciones, señalamientos y censuras". (18)

---

(18) Ibidem., pág. 128.

El Procurador de los Derechos Humanos es un Comisionado del Congreso de la República para la defensa de los Derechos Humanos que la Constitución establece y garantiza.

La facultad básica de este Ombudsman, es la de supervisar la administración pública. Entre los requisitos que debe reunir el Procurador de los Derechos Humanos son: ser guatemalteco por nacimiento, "reconocida honorabilidad", estar en pleno goce de sus derechos como ciudadano, y ser abogado colegiado, tener más de 40 años, "haber desempeñado un período completo como Magistrado de la Corte de Apelaciones o de los Tribunales Colegiados, haber ejercido la profesión de abogado por más de 10 años".

El Procurador no debe ejercer otros cargos públicos, en organizaciones políticas, sindicales, patronales y religiosas.

Las principales facultades del Procurador son: promover la agilización en la gestión administrativa, investigar cualquier violación a derechos humanos que le sean denunciadas, recomendar públicamente o privadamente la modificación del comportamiento de la autoridad conculcadora de derechos del ciudadano.

La competencia del Procurador es de carácter federal, es decir, a nivel nacional, protegiendo los derechos individuales, sociales, cívicos y políticos, destacando fundamentalmente, "la vida, la libertad, la justicia, la paz, la dignidad y la igualdad de la persona humana".

En cuanto al procedimiento que lleva a cabo el Procurador para la atención de las quejas o denuncias, primero, si es competente, la recibe para su inmediata investigación,

abriendo un expediente para ello. Si se tratará de un delito el Procurador lo denunciará a las autoridades competentes.

Podrá solicitar las explicaciones que considere pertinentes a cualquier autoridad. En caso de que se compruebe la denuncia o queja por violación a los derechos de una persona, puede ordenar la inmediata cesación de la violación y de ser factible, la restitución de los derechos del quejoso. Si es grave la conculcación de derechos, promoverá de inmediato el procedimiento punitivo correspondiente. Así como la presentación de la querrela o denuncia ante el órgano competente del Estado, por la posible existencia de un delito.

Es necesario destacar de nueva cuenta, que el Procurador de los Derechos Humanos, no tiene fuerza coercitiva, ni imperatividad en sus resoluciones, la fuerza que tienen radica en la autoridad moral y de conciencia limpia, elevada y sin tacha que les pueda impregnar el prestigio del Procurador de los Derechos Humanos.

## **2.2. Colombia**

La Constitución Política de Colombia, del 4 de julio de 1991, establece, al crear la figura del "Defensor del Pueblo", una institución identificada con el Ombudsman.

"Se conserva, en el nuevo orden político, el carácter independiente y autónomo del Procurador General y del Defensor del Pueblo". (19)

---

(19) Córdoba Triviño, Jaime, et. al., La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad, México, C.N.D.H., 1992, pág. 124.

Entre las funciones más importantes que tiene encomendadas el Procurador General de la Nación se puede decir, vigilar el cumplimiento cabal de la Constitución y las leyes; proteger los Derechos Humanos y verificar su observancia, con la ayuda del Defensor del Pueblo. "Fue concebido como una nueva institución y signo de reafirmación de la democracia y ejerce sus funciones bajo la orientación política del Procurador, que no implica subordinación jerárquica ni funcional y tiene autonomía administrativa y financiera". (20)

El Defensor del Pueblo tiene como facultades principales: promover los derechos humanos en la enseñanza, invocar el derecho de "hábeas corpus" en favor del ciudadano que lo requiera; organizar y dirigir la defensoría de oficio; vigilar la difusión en la protección de los derechos humanos; presentar proyecto o iniciativas de Ley en materia de derechos humanos, y rendir informes al Poder Legislativo Federal, sobre el estado que guarden las actividades que realiza.

Aquí hay rasgos peculiares y característicos, pues explícita y expresamente, hay dos instituciones constitucionales, encargadas de proteger los derechos humanos, la aparición del Defensor del Pueblo tiende más hacia una estrategia pedagógica de prevención, en formar una cultura en derechos humanos.

"En resumen, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo de Colombia aspiran a ser realmente el mecanismo que facilite la relación del ciudadano común con el Estado y que permita afianzar la pacífica convivencia de todos, con capacidad para captar la opinión ciudadana y poder movilizarla hacia el propósito común de la plena vigencia de los

---

(20) Idem.

Derechos Humanos, todo lo cual supone nuestro compromiso de luchar por el cumplimiento de la finalidad social del Estado de Derecho y el ejercicio legítimo del poder". (21)

### 2.3. Argentina

El Ombudsman argentino tiene el nombre de Defensor del Pueblo. El titular de esta institución es designado por el Poder Legislativo Federal y que tiene el objetivo fundamental o esencial de brindar protección a los derechos e intereses de los ciudadanos de la República.

El titular de la Defensoría del Pueblo, debe reunir ciertos requisitos, pero uno que se presenta, invariablemente, como una condición, "sine qua non", es la de poseer plena integridad moral y absoluta honradez. Hay también ciertas incompatibilidades, naturales y obligatorias que cumplir, para el titular del comisionado parlamentario argentino, como lo son: cualquier actividad pública o privada, docente o profesional y desde luego, la actividad en alguna organización política o electoral. La legitimación para poder presentarse a interponer la queja, ante el Defensor del Pueblo, la tiene, cualquier persona física o jurídica, lesionada en sus derechos e intereses, por algún acto u omisión de la autoridad administrativa. Para la interposición de la queja, es menester que, reduciendo al máximo los formalismos, la reclamación tenga nombre, domicilio y la firma del gobernado. Los servicios del Defensor del Pueblo, serán totalmente gratuitos.

Puede el Ombudsman argentino revisar toda la administración pública nacional, centralizada y descentralizada, supervisar o vigilar a efecto de detectar, anomalías o

---

(21) Ibidem, pág. 125.



irregularidades que menoscaben los derechos de los ciudadanos y que por tanto le afecten negativamente en su interés jurídico concreto.

El comisionado parlamentario argentino, puede atender los intereses difusos, relativos al medio ambiente y a la ecología.

El Defensor del Pueblo, no tiene competencia para atender quejas interpuestas en contra de los Poderes Judicial y Legislativo, las Instituciones de Seguridad y Defensa.

Para el ejercicio de su encomienda, el Defensor del Pueblo, cuenta con un amplio abanico de facultades, tiene el libre acceso a expedientes, informes, documentos. Los organismos públicos y las personas deben colaborar, sólo hay excepción para limitar estas facultades, cuando la investigación se relacione con información de seguridad nacional.

El Defensor del Pueblo tiene la prerrogativa de emitir recomendaciones, observaciones sobre los casos que se le han planteado, sugiriendo nuevas y más adecuadas prácticas, conductas, actitudes o resultados de parte de la autoridad administrativa. Al igual que el Ombudsman clásico rinde dos informes ante el Poder Legislativo Nacional, uno general por períodos anuales, y otros especiales. En dichos informes de una forma seria, responsable e informada, puede denunciar, con nombres y apellidos, a las autoridades que han sido negligentes a colaborar en la causa de los derechos humanos.

"Este informe anual, es una rendición de cuentas de su labor y del estado de la administración, de las fallas detectadas y de las medidas propuestas, así como del grado de aceptación que sus recomendaciones hallan tenido". (22)

---

(22) Aguilar Cuevas, Magdalena, Ob. cit., pág. 105.

Al informe se le da profusa difusión, lo que permite que la sociedad y la opinión pública que se genera a raíz de esa información es clave en el éxito y la eficacia de la labor del Defensor del Pueblo.

Concluimos este apartado con la reflexión del Doctor Fix-Zamudio: "Los organismos que pueden encuadrarse dentro del concepto genérico del Ombudsman de origen escandinavo, con independencia de sus modalidades específicas y de su denominación particular: Defensor del Pueblo, Comisionado Parlamentario, Médiateur, Difensore Cívico, Procurador o Defensor de los Derechos Humanos, Protector del Ciudadano, etcétera, constituyen una magistratura de opinión, persuasión o convicción, ya que sus facultades esenciales consisten en recibir las reclamaciones de los afectados por la conducta de las autoridades administrativas, procurar una solución inmediata y de no ser posible, iniciar una investigación por medio de un procedimiento sencillo, flexible y breve, que culmina con una recomendación no obligatoria, a fin de que se proceda a reparar la violación respectiva. (23)

### 3. En México

A continuación citaré las instituciones que se han creado en México, y que tienen semejanza con el Ombudsman, para comentar brevemente los organismos que más han trascendido en la vida jurídica del país, como en la opinión pública nacional.

---

(23) Protección Jurídica de los Derechos Humanos, (Estudios Comparativos), México, C.N.D.H., 1991, pág. 222.

### 3.1 La Procuraduría de Pobres del estado de San Luis Potosí (1847)

El primer intento por instituir una figura muy semejante al Ombudsman, fué, la iniciativa de Don Ponciano Arriaga por crear una Procuraduría de Pobres, no sabemos con precisión, si las semejanzas fueron deliberadas o es una interesante y muy original aportación que coincide en gran medida con el clásico perfil y características del Comisionado Parlamentario sueco.

En 1847, siendo diputado, Don Ponciano Arriaga presentó un proyecto de Ley para el establecimiento de la Procuraduría de los Pobres, en el estado de San Luis Potosí.

"Con esta iniciativa, Arriaga pretendía no sólo paliar la pobreza que hasta en el aire se respiraba, sino también subsanar la desprotección absoluta en que los pobres se encontraban ante las instituciones y sus representantes, lo que marginaba del disfrute de sus derechos individuales a un amplísimo sector social". (24)

A continuación, comentaremos, brevemente el Proyecto de Ley presentado al H. Congreso del estado de San Luis Potosí, por el Sr. Diputado Don Ponciano Arriaga.

Se preveía la existencia de tres Procuradores de Pobres designados por el gobierno. Se establecía la obligación de los mismos para atender especialmente a la protección de las personas más humildes y sencillas. Velando siempre por el respeto a sus derechos como ciudadanos. Sino fuera así, denunciando, ante la autoridad competente cualquier "exceso, agravio, vejación, maltratamiento o tropelía" del funcionario, sea en materia política, judicial o militar.

---

(24) C.N.D.H., Antología de Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos, México, C.N.D.H., 1991, pág. 44.

Los Procuradores, como representantes de los pobres, podrían presentar la reclamación por escrito o de palabra, dependiendo del caso en particular, las autoridades tendrían la obligación de conceder la audiencia pertinente de inmediato.

Es de subrayarse lo que preveía el artículo 7o del estatuto jurídico del Procurador Potosino, que a la letra decía: "Los Procuradores de Pobres tendrán a su disposición la imprenta del Estado, con el objeto de poner en conocimiento del público, siempre que entendieron que no se les ha hecho justicia, la conducta y procedimientos de las autoridades"  
(25)

Aquí vemos el clásico elemento del Ombudsman sueco, al denunciar, por medio de la prensa a la opinión pública, haciendo que la sociedad potosina, jugara un papel clave en la toma de conciencia colectiva ante un problema social, económico, político o jurídico concreto de una persona desvalida.

Se establecía la visita a los lugares más comunes, donde pudieran necesitarse los servicios del procurador de pobres, sean juzgados, oficinas públicas o cárceles.

Las personas pobres de cualquier parte del estado, podrían poner en conocimiento cualquier violación a sus derechos; los gastos de correspondencia o estafeta serían subsidiados por el gobierno. También el Procurador de Pobres tendría que "promover la enseñanza, educación y moralidad del pueblo".

Llama la atención el artículo 15, que a la letra dice: "Para ser Procurador de pobres se necesita ser ciudadano de sana conducta y actividad conocida, y haber practicado por lo

---

(25) *Ibidem*, pág. 53.

menos dos años en el estudio de la Jurisprudencia. El Gobierno al nombrar estos funcionarios, preferirá en igualdad de circunstancias a los jóvenes más pobres". (26)

Don Ponciano Arriaga se preguntaba sobre la miseria y pobreza del pueblo. En febrero de 1847, ante el Congreso del estado de San Luis Potosí, decía: "¿No habrá un Procurador de Pobres bastante justo, enérgico, valiente, generoso y desinteresado, que lleve a un ruin usurero de esos ante el poder y rigor de la justicia?", y se contestaba en otro párrafo del discurso citado, que: "A un procurador solícito y observador, penetrado íntimamente de los sentimientos que la humanidad y la religión inspiran respecto de nuestros semejantes desgraciados, se le presenta desde luego un campo vastísimo, para hacer triunfar la justicia, para enjugar las lágrimas de la miseria". (27)

En México, después del valioso antecedente histórico-jurídico de la Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí en 1847, tenemos una serie de proyectos realizados, de iniciativas e inquietudes tanto de sectores del gobierno federal, como de los estados, así también de ciertos grupos de la sociedad, por crear y consolidar, organismos protectores de los derechos de los gobernados mexicanos.

### **3.2. Procuraduría Federal del Consumidor (1975)**

En el año de 1975 se crea a nivel nacional, la Procuraduría Federal del Consumidor, que atiende fundamentalmente quejas relativas a la mala prestación de un servicio tanto de empresas públicas como privadas.

---

(26) *Ibidem*, pág. 55.

(27) *Ibidem*, pág. 58.

### 3.3. Defensoría de los Derechos Universitarios (1986)

En el año de 1986, se crea en la Universidad Nacional Autónoma de México, por el entonces rector Jorge Carpizo, la Defensoría de los Derechos Universitarios en lo que fué el primer intento en la actualidad por colocar la figura del Ombudsman, en este caso, en el ordenamiento jurídico universitario.

El 18 de febrero de 1986, Jorge Barrera Graf afirmaba en una conferencia pronunciada, a propósito de la figura del Ombudsman que:

"Aprovecho la oportunidad de la visita que nos hace el ilustre Ombudsman -Jefe del parlamento sueco, señor Per-Erik Nilsson, para hablar de la Defensoría de los Derechos Universitarios que, como se sabe, es de reciente creación... La institución busca el respeto de los derechos de la comunidad universitaria a través de la orientación, la vigilancia y la supervisión de la Defensoría de los Derechos Universitarios, para guiar y aconsejar agravados; para señalar errores y yerros de autoridades; para tramitar denuncias; para conciliar intereses contrapuestos, inclusive para proponer enunciados o adiciones a la legislación universitaria, a efecto de preservar y hacer efectivo el orden jurídico dentro de la UNAM". (28)

Del Estatuto de la Defensoría, se desprenden los elementos del perfil de la institución que comentamos, y son:

- Órgano de carácter independiente.

---

(28) Barrera Graf, Jorge, et. al., La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia, México, UNAM, pág. 24.

- **Objetivo esencial:** recibir las quejas individuales de los estudiantes y de los docentes por la afectación a sus intereses y derechos que fija la legislación universitaria.
- Realizar las investigaciones pertinentes sea a petición de parte o de oficio.
- Proponer o sugerir soluciones sobre el conflicto planteado a las autoridades de la UNAM.
- Rinde un informe general, anual, de sus labores y actividades, ante el rector y el Consejo Universitario, en donde públicamente da a conocer los avances y obstáculos en la tarea fundamental que le reserve su Estatuto.

Es incompetente la Defensoría, para conocer de quejas sobre:

- Derechos del personal administrativo de la UNAM.
- Derechos universitarios de carácter colectivo.
- Violaciones que pueden impugnarse por otras vías establecidas por la legislación universitaria.
- Por resoluciones disciplinarias, determinadas por autoridades que si fueron competentes, en contra de estudiantes y docentes.

El titular de la Defensoría debe ser un jurista, con trayectoria académica universitaria, "honorable y prudente". También el cargo de titular de la Defensoría es incompatible con: cualquier nombramiento representativo o cargo público; el cargo directivo de cualquier estructura, académica, de gobierno o administrativa de la UNAM; el ser ministro de algún culto religioso; funciones de dirección en sindicatos, partidos políticos, la carrera judicial o la actividad profesional permanente o habitual, y toda actividad que comprometa su imparcialidad e independencia de criterio.

El procedimiento se inicia a instancia de parte o de oficio, es decir que los quejosos universitarios, pueden directamente plantear sus reclamaciones por escrito.

La Defensoría emite recomendaciones que notifica por escrito tanto a la autoridad como al universitario quejoso. Si la autoridad no acepta la recomendación, la Defensoría puede revisar su resolución, posteriormente esta es definitiva. Si alguna autoridad universitaria señalada como responsable de la conculcación de un derecho -no cumple la recomendación-, consagrado por la legislación universitaria, contra algún estudiante o académico, aquella incurre en responsabilidad y la Defensoría la debe denunciar ante el Tribunal Universitario.

Durante la investigación la Defensoría se puede allegar todos los elementos de convicción para motivar su resolución final. Es decir, tiene acceso a los archivos, expedientes, informes y documentación con que cuenta la UNAM. Todas las autoridades de nuestra máxima casa de estudios deben proporcionar la información que requiere la Defensoría de los Derechos Universitarios.

El propio Barrera Graf, entonces titular Defensor de los Derechos Universitarios, reflexionaba sobre el futuro de la institución que presidía:

"¿Qué perspectivas y qué futuro tiene la Defensoría de los Derechos Universitarios? Quizá sea prematuro preverlo, depende del apego de sus decisiones a la ley y a la equidad, de lo razonable de la interpretación de los textos que aplique, de la prudencia y ecuanimidad de sus miembros y del respeto de ellos a la estructura, así como al sistema jurídico de nuestra casa de estudios. Si estos supuestos se cumplen, la Defensoría habrá de perdurar y de consolidarse como el medio más propio o idóneo para preservar la tranquilidad y el orden, y para que los supremos valores de la justicia y la seguridad alcancen su plenitud en la UNAM". (29)

---

(29) *Ibidem.*, pág. 32.



### **3.4. Procurador de Vecinos del Municipio de Colima (1981)**

El 21 de noviembre de 1981, se crea por acuerdo del H. Ayuntamiento del Municipio de Colima, la figura del Procurador de Vecinos, el cual recibe quejas de ciudadanos por la inadecuada administración municipal que pudiera lesionar sus derechos e intereses específicos.

### **3.5 Dirección de la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León (1979)**

En el Estado de Nuevo León, el entonces gobernador de la entidad, Pedro Zorrilla Martínez, presentó un proyecto de ley, ante la legislatura local, para establecer la Dirección para la Defensoría de los Derechos Humanos.

### **3.6. Procuraduría para la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca (1986)**

El 26 de septiembre de 1986, se creó la Procuraduría para la defensa del indígena, determinando que dependerá del titular del Ejecutivo Local. Fundamentalmente las atribuciones de este Procurador es defender los derechos de los indígenas, dada la situación de marginalidad, explotación y dominación en la que sobreviven, sin que observemos acciones verdaderamente eficaces, para la erradicación de raíz de estos males sociales, económicos, políticos, culturales y jurídicos.

### **3.7 Procuraduría Social de la Montaña y Asuntos Indígenas del estado de Guerrero (1987)**

El 29 de abril de 1987, se publica en el Periódico Oficial del estado de Guerrero, la Ley que crea la Procuraduría Social de la Montaña, la que señala:

"Con esta institución los municipios densamente poblados por indígenas, así como también ahí donde estos últimos reclamen su ayuda, el mandato de la Procuraduría Social de la Montaña permitirá encontrar una instancia segura y especializada". (30)

Cabe añadir que la Procuraduría como lo establece el artículo 1o. de su Ley, es un "órgano administrativo desconcentrado por territorio, con autonomía técnica y jerárquicamente subordinado al Ejecutivo", y que su objetivo fundamental es defender los derechos de los indígenas guerrerenses, como lo establece el artículo 1o. de la Constitución Política del estado.

### **3.8. Procuraduría de Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes (1988)**

"La Procuraduría de Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes se establece por decreto que reforma y adiciona la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del primero de agosto de 1988, publicado en el Periódico Oficial el 14 de agosto del mismo año. El Licenciado Miguel Sarre Iguíniz es designado Procurador de Protección Ciudadana el primero de septiembre y comienza a trabajar el 12 de septiembre del mismo año, inaugurando un período nuevo con la operación del primer ombudsman en la vida

---

(30) C.N.D.H., Compilación, Documentos y Testimonios de Cinco Siglos, México, C.N.D.H., 1991, pág. 210.

institucional del gobierno de México. Hasta entonces no existía en el país el servicio público de hacer valer los derechos humanos, a partir de un procurador de los mismos, frente a la arbitrariedad gubernamental, con poder para requerir información de la autoridad y recomendar el curso de la conducta gubernamental de acuerdo con el marco constitucional y legal, pero sin la facultad de imperio para hacer cumplir coactivamente sus recomendaciones". (31)

El 28 de agosto de 1988 aparece publicada en el periódico oficial del estado de Aguascalientes, la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos. En dicho cuerpo normativo, se crea y establece el marco jurídico de la Procuraduría de Protección Ciudadana. Los artículos específicos que la tratan son los que van del 81 al 88 de la Ley citada.

Esa Procuraduría depende del Poder Ejecutivo Local y tiene como finalidad atender las quejas por violaciones de los servidores públicos de la administración pública del estado en perjuicio de los derechos e intereses de los gobernados afectados.

Para poder ser titular de dicha Procuraduría es menester que el candidato sea ciudadano mexicano por nacimiento, originario de la entidad o tener residencia mínima de dos años; ser Licenciado en Derecho y tener experiencia profesional por lo menos de cuatro años; no ser ministro del culto religioso, ni tener antecedentes penales, y gozar de plena honorabilidad y reputación de buena conducta.

El titular del cargo durará en él tres años y podrá repetir por un período igual y ser destituido por causa justificada por el Gobernador de la entidad ante el cual depende.

(31) Barrera Graf, Jorge y Samuel I. del Villar, El primer Ombudsman en el Gobierno de México. El Procurador de Protección Ciudadana de Aguascalientes, en Acta, Revista de Análisis y Actualización Jurídica, año 1, N° 1, dic. de 1990, pág. 30.

Expresamente se prohíbe al Procurador actuar o conocer de asuntos relativos a procesos electorales, y aquellos de índole laboral cuando "el afectado" sea un servidor público.

El cargo de Procurador es incompatible en grado sumo con cualquier otra actividad pública o privada, salvo las de carácter docente.

A semejanza del Ombudsman clásico, el Procurador deberá rendir, un informe anual, tanto al Jefe del Ejecutivo Local, como al Poder Legislativo de la entidad federativa. Documento donde podrá denunciar las violaciones a los derechos humanos ante el Gobernador, Congreso Local, o a la opinión pública del estado de Aguascalientes, a través de la publicidad que le den los medios masivos de comunicación al Procurador de Protección Ciudadana.

### **3.9. Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (1989)**

El 13 de febrero de 1989, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la creación de la Dirección General de Derechos Humanos, dependiendo jerárquica y orgánicamente de la Secretaría de Gobernación. Esta Dirección es el antecedente inmediato de lo que sería después la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

### **3.10. Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal (1989)**

El 17 de julio de 1989 se publica en el Diario Oficial de la Federación, la creación de la Procuraduría Social del D. D. F.

"La ciudad de México es una de las metrópolis más pobladas del mundo. El hecho de que en ella se concentran alrededor de 20 millones de habitantes ha provocado que la demanda ciudadana manifieste la necesidad de contar con una institución que facilite los procedimientos formales, con una mayor participación ciudadana, de actos de autoridad y prestación de servicios públicos a cargo del Departamento del Distrito Federal. La Procuraduría Social busca ampliar la mediación entre gobierno y sociedad civil". (32)

### **3.11 Diversas Comisiones Estatales de Derechos Humanos**

En diversos meses del año de 1990, se instituyeron Comisiones Estatales de Derechos Humanos, en los siguientes estados: Aguascalientes, Campeche, Guerrero, Nayarit, Chihuahua y Veracruz.

La tendencia acentuada de estas Comisiones Estatales de Derechos Humanos, es que todas dependen en mayor a menor medida, directamente del titular del Poder Ejecutivo Local, pues es él quien designa al presidente de la Comisión local correspondiente, lo cual ha sido fuertemente cuestionado, por organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos, abogados, intelectuales, etcétera, en el sentido de que hay poca o nula independencia, autonomía y credibilidad de estos organismos, en una real, eficaz y

---

(32) C.N.D.H., Compilación. Documentos y Testimonios de Cinco Siglos, México, C.N.D.H., 1991, pág. 232.

comprometida acción en favor de los derechos e intereses de los gobernados que muchas veces se ven acosados por los excesos y atropellos de los actos de autoridad administrativa.

### **3.12 Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del estado de Baja California (1991)**

Un caso aparte es, la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del estado de Baja California. La cual fue creada, por una Ley expedida el 31 de enero de 1991, por el Poder Legislativo de esa entidad federativa. Una primera característica es que: "Esta nueva Institución se asemeja mucho a la figura del Ombudsman, toda vez que el Titular de esta Procuraduría es aprobado por el Congreso Local, al cual se le informará todos los años del ejercicio de su actuación". (33)

En efecto, el nombramiento del Procurador, se da a través de la designación que haga el Poder Legislativo de la entidad, a propuesta de una terna que le presente el gobernador.

La Procuraduría cuenta con un órgano permanente de asesoría, denominado, Consejo Consultivo, integrado por siete personas de reconocido prestigio en el estado.

Se establece que el Procurador no estará sujeto a mandato imperativo de autoridad alguna, desempeñando sus funciones con autonomía. Es designado por un período de tres años y podrá repetir para un período más, también podrá ser destituido por causa justificada por el Congreso Local.

---

(33) *Ibidem*, pág. 346.

El Procurador deberá rendir anualmente, un informe por escrito al Congreso del estado, sobre la situación que priva en el ejercicio de sus facultades y atribuciones de protección a los derechos de los ciudadanos.

Toda persona física o jurídica tiene acceso directo e inmediato a la Procuraduría, para interponer quejas o denuncias por la posible conculcación de sus derechos por algún servidor público específico. Una vez recibida la queja, se considera la Procuraduría como competente para su investigación, allegándose todos los elementos de pruebas posibles, para llegar a una solución del caso.

Entre las resoluciones más importantes están: formular advertencias y recordatorios sobre vencimiento de plazo; realizar recomendaciones, sugiriendo cambios en los procedimientos administrativos; solicitar al superior jerárquico del funcionario señalado como responsable material de la violación a la Ley, se le apliquen las medidas disciplinarias correspondientes; solicitar la intervención del Ministerio Público, cuando de las investigaciones aparezcan a la luz la posible comisión de delitos del fuero común y solicitar la intervención del Poder Judicial del estado, del Congreso Local, de la Secretaría de la Contraloría General del estado para aplicar las sanciones administrativas que preve la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado.

Nos parece, pues, que la reflexión final de este apartado, y que sintetiza mucho de lo dicho atrás en torno al Ombudsman, corresponde al Doctor Héctor Fix-Zamudio:

"13. En términos muy amplios puede describirse como el organismo autónomo, cuyo titular es designado por el legislativo, por el ejecutivo, o por ambos, con la función esencial de fiscalizar la actividad administrativa; recibir las reclamaciones de los administrados; gestionar la pronta resolución de cuestiones planteadas, y de no ser posible, investigar

dichas impugnaciones, para que si se considera que se han afectado indebidamente los derechos e intereses legítimos de los propios reclamantes, formular recomendaciones no obligatorias a las autoridades respectivas, con el objeto de lograr la reparación de las citadas violaciones; presentar informes públicos especiales y periódicos sobre las cuestiones investigadas y sugerir reformas y modificaciones a las prácticas, los reglamentos y las leyes administrativas, para una mejor prestación de los servicios públicos". (34)

---

(34) Protección Jurídica de los Derechos Humanos. (Estudios Comparativos), México, C.N.D.H., 1991, pág. 218.



## **CAPITULO II**

### **NATURALEZA JURIDICA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, COMO PRIMER OMBUDSMAN FEDERAL EN EL ORDEN JURIDICO MEXICANO**

#### **I. ORIGEN: DECRETO PRESIDENCIAL (6 DE JUNIO DE 1990)**

El 6 de junio de 1990, se crea por decreto presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y posteriormente, el 10 de agosto del mismo año aparece su Reglamento Interior, que es el primer marco jurídico que tuvo el primer órgano federal -no jurisdiccional- del Estado, establecido para proteger los derechos fundamentales de la persona humana.

No vamos a examinar exhaustivamente, este primer marco normativo de la C.N.D.H., solo, citaremos algunas de las críticas polémicas que recibió esta institución al entrar al escenario de la vida jurídica del país.

Se ha dicho que la corrupción, la impunidad, el deterioro del principio de legalidad, y la crisis del Estado de Derecho en general, que traen como consecuencia el nefando actuar de aquellos hombres y mujeres del poder público que no ajustan su actuar al imperio de la Ley positiva y vigente, fueron algunos de los motivos que tuvo el poder público para crear una institución expresa y explícitamente defensora de los derechos humanos.

Se ha cuestionado también que su creación obedece a que el Estado Mexicano, ante la comunidad internacional está muy interesado en promover y legitimar su imagen como "real y cabal" protector de los derechos inherentes a la persona.

Como lo dice el Dr. José Barragán Barragán: "Más en el fondo, en nuestra opinión, se alude a la voluntad del titular del Ejecutivo, que ha decidido intervenir en este campo. Parece como si estuviera dando aviso a las demás autoridades del sentido particular del presente Decreto: es voluntad directa del presidente. Claro está, esto suele ser, en la práctica, más significativo y más eficaz que los mandatos constitucionales... en nuestro medio efectivamente puede ser más eficaz y contundente la orden presidencial, al menos hasta que persista viva esa orden". (35)

También se ha señalado que, con este Decreto en materia de derechos humanos, el Presidente de la República, se arroga facultades que no le competen, por ejemplo, el intervenir en la esfera y decisiones de los gobiernos de las 31 entidades federativas, pues con ello, se argumenta, violenta el Pacto Federal y las soberanías estatales.

La Presidenta de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C., Mariclaire Acosta, comenta que el "nuevo organismo, encargado de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos, según anunciaba el decreto en cuestión, se estableció en un contexto político caracterizado por presiones internacionales motivadas por el deterioro creciente de las garantías individuales, sociales y políticas en México, y en el umbral del inicio formal de las negociaciones del gobierno mexicano para el establecimiento de un Tratado de Libre

---

(35) El Laberinto de la ilegalidad de la C.N.D.H., México, Crisol, 1991, pág. 25.

Comercio con los Estados Unidos y Canadá". (36) Por su parte el jurista Emilio Krieger dice sobre el particular que: "La forma en que se instituyó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, subordinándola al Poder Ejecutivo, la limitación de facultades que se le otorgaron, que quedaban reducidas a simples 'recomendaciones' y diversos otros aspectos pusieron de relieve el verdadero propósito de constituir un disfraz ante la opinión pública internacional, más que el de dar vida a un instrumento eficaz de protección de los derechos humanos". (37)

Es innegable que la labor de conjunto de la Comisión Nacional de Derechos humanos, en particular la expedición de sus recomendaciones, ha sido positiva. Resultó un avance que el Gobierno Federal reconociera la comisión de violaciones a los derechos humanos, recibiera quejas de los ciudadanos y las investigara para dar una solución al problema planteado.

El homicidio de la abogada Norma Corona, defensora de los derechos humanos en Sinaloa, fue prácticamente el último suceso que conmovió a la opinión pública nacional, previa a la creación de la C.N.D.H.

Por su parte, Jorge Luis Sierra Guzmán nos dice que: "Organismos como Amnistía Internacional, Americas Watch y el Minnesota Lawyers Human Rights Committe, han expuesto en diferentes informes tanto la política de impunidad como las prácticas ilegales de tortura, empleo de "madrinas", arrestos arbitrarios, ejecuciones extrajudiciales y otras que privan en los cuerpos policiacos mexicanos". (38)

---

(36) Presentación a la C.N.D.H., Una visión no gubernamental, México, C.M.D.P.D.H.A.C., 1991, pág. I.

(37) Sierra Guzmán, Jorge Luis, et. al., La C.N.D.H., Una visión no gubernamental (prólogo), México, C.M.D.P.A.H.A.C., 1991, pág. IX.

(38) *Ibidem*, pág. 53.

Todo ello, es muy preocupante, pues no se sabe, a ciencia cierta, con precisión, si esa espiral de violaciones a los derechos humanos de los gobernados, es tolerado por el poder público, o de plano, hay una manifiesta incapacidad para terminar con los atropellos al orden jurídico constitucional de ciertos grupos delictivos de poder, incrustados ilegítimamente en las instituciones, órganos e instancias del Estado mexicano.

Existen juristas, como el Dr. Rafael Ruiz Harrell, quien comenta respecto al decreto del 6 de junio de 1990, que instituye a la C.N.D.H., tomando en consideración el artículo 90 de la Constitución General de la República, "la creación o constitución de un órgano desconcentrado, como ocurrió con la C.N.D.H., es facultad exclusiva del Congreso de la Unión y ha de llevarse al cabo reformando la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. O lo que es igual el Presidente de la República no tiene facultades legales para crear o establecer, mediante un simple decreto, un órgano desconcentrado, a menos, por supuesto, que la formación del mismo esté ya prevista en la Ley Orgánica que haya expedido el Congreso". (39)

Ahora bien, el mismo Ruiz Harrell, afirma que de acuerdo al artículo 75 de la Carta Magna, ordena que: "la creación de todo puesto público debe hacerse mediante una ley que, además de fijar la renumeración correspondiente, le otorgue fundamento legal. La Facultad de crear leyes federales le corresponde constitucionalmente sólo al Congreso de la Unión (artículo 73, frac. XXX), y no está entre las atribuciones del Presidente de la República... - concluye- el decreto del 6 de junio de 1990 que comentamos es violatorio de los artículos 75 y 90 de la Carta Magna y que, la C.N.D.H. resultó de la Carta Magna anticonstitucional, en cuanto al procedimiento de su creación. El Decreto presidencial en examen, tiene como Fundamento jurídico los artículos 17 y 27, de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el primero de los numerales de la ley secundaria prevé la existencia de órganos

(39) La CNDH. Una visión no gubernamental. México, C.M.D.P.D.H.A.C., 1991, pág. 140.

administrativos desconcentrados, más no faculta al Presidente de la República para crearlos.  
(40)

Ahora bien, respecto del artículo 27 fracción IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal nos comenta Ruiz Harrell: "recordar que existe un precepto que le atribuye a la Secretaría de Gobernación la facultad de vigilar la eficacia de las garantías, es algo del todo distinto a suponer que el Presidente de la República está facultado para transformar, a su arbitrio, un órgano jerarquizado previsto y establecido por la ley, en un órgano desconcentrado que carece de fundamento legal, y menos todavía para darle a cualquiera de ellos la facultad de erigirse en órgano revisor de la actuación legal de otros poderes, sean federales o los de otras entidades de la Unión. ...La Dirección de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación -órgano jerarquizado-, no podía transformarse en la Comisión Nacional de Derechos Humanos -órgano desconcentrado-, ni meramente por voluntad del Presidente de la República puesto que sólo el Congreso de la Unión está facultado para hacerlo". (41)

Respecto a los considerandos del Decreto gubernativo que fué el primer marco legal de la C.N.D.H., el jurista, Dr. José Barragán Barragán afirma: "El Ejecutivo Federal carece de competencia, en sentido estricto, para determinar las políticas de orden interno de los estados y municipios. Dicho de otra manera, carece de competencia para vigilar el comportamiento ilegal de dichas autoridades locales...-continúa- Para apreciar la gravedad de la invasión de las esferas estatales, relacionamos este párrafo tercero con lo que se afirma en el sexto considerando, en el cual se establece el principio de que toca a la Secretaría de Gobernación conducir dicha política interior, incluido la coordinación y ejecución de

---

(40) *Ibidem*, pág. 141.

(41) *Ibidem*, pág. 144 y 145

acciones para la salvaguarda de las garantías individuales, todo esto es cierto, pero sólo en el ámbito federal". (42)

Esta primera C.N.D.H. de 1990, fue un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Su dependencia al Poder Ejecutivo Federal, política y jurídicamente era evidente, lo cual le creó muchos problemas y falta de credibilidad entre amplias capas de la sociedad y sus sectores más críticos, atentos y comprometidos en la causa de los derechos humanos.

Sólo el valor, la entrega y la convicción en los derechos humanos del entonces primer Presidente fundador de la C.N.D.H., Dr. Jorge Carpizo, logró remontar excelentemente, las críticas, cuestionamientos e incredulidad de la sociedad civil.

### 1.1. El Presidencialismo en México

En su libro: "El Presidencialismo Mexicano", Jorge Carpizo, nos muestra de manera amplia y detallada, profunda y sistemática, los mecanismos y engranajes del sistema político mexicano. Los factores sociales, económicos, políticos, pero sobre todo jurídicos, de la compleja institución denominada Presidente de la República Mexicana, o como lo llama nuestra Constitución General de la República: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

"En nuestro país, sin lugar a ninguna duda, el presidente es la pieza clave del sistema político y tiene un enorme predominio sobre los otros elementos políticos que configuran al propio sistema... En mi criterio, las causas del predominio del presidente mexicano son: a)

---

(42) Barragán Barragán, José, La C.N.D.H., Una visión no gubernamental, México, C.M.D.P.D.H.A.C., 1992, pág. 172.

es el Jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales; b) el debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política; c) la integración, en buena parte, de la suprema corte de justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado; d) la marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica; e) la institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él; f) la fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación; g) la concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo; h) las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas; i) la determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado; j) el gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el distrito federal y k) un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione". (43)

Como podemos apreciar, la figura presidencial, tiene de hecho y de Derecho, todos y cada uno de los más importantes mecanismos e hilos del poder en México. De ahí que sea pieza clave y fundamental, decisoria, en el rumbo y destino del país. No hay institución, grupo, partido, sindicato, normas jurídicas, iglesias, sectores, agrupaciones empresariales, industriales, inversionistas, intelectuales, campesinos, universidades, que de alguna u otra manera, directa o indirectamente, abierta o implícitamente, afecten las decisiones políticas

---

(43) México, Siglo XXI, 1988, págs. 23-26.

que tome el titular del Poder Ejecutivo Federal. Tal es, verbigracia la decisión política de crear la C.N.D.H. sea por los variados y múltiples motivos que haya tenido para hacerlo.

Por su parte el jurista Daniel Moreno dice al respecto:

"Además de las facultades que la Constitución le otorga, el Presidente de la República entre nosotros tiene otras más y no es en el marco constitucional, porque de cumplirse, tendría un freno en las facultades de control que tiene el Poder Legislativo. En efecto, una tradición de autoritarismo es la que determina la función política del primer mandatario del país". (44)

Ignacio Burgoa Orihuela, considera que: "Es muy importante advertir qué lo que se entiende por 'presidencialismo' en México implica un verdadero 'sistema' integrado por diferentes reglas de juego político consuetudinarias. No están, ni pueden estarlo, escritas en ningún ordenamiento jurídico. Su aprendizaje, de suyo difícil, sólo se obtiene experimentando activamente la política mexicana, lo que abarca muchos años de práctica. La observancia de esas reglas consuetudinarias es lo que caracteriza a nuestro presidencialismo". (45)

Estamos perfectamente de acuerdo con los citados juristas, pues, efectivamente, son esas reglas no escritas, las que, muchas veces prevalecen en el mundo fáctico muy por encima de las normas jurídicas establecidas en la Constitución, aunque es necesario pugnar porque todas las instituciones se ajusten al imperio de la ley, incluyendo, desde luego y en primer lugar al Presidente de la República. Para realmente transitar a un Estado Social, y Democrático de Derecho, donde únicamente prevalezcan las leyes escritas, el orden jurídico

---

(44) Derecho Constitucional Mexicano, México, Edit. Porrúa, S. A., 1990 págs. 417.

(45) Derecho Constitucional Mexicano, México, Edit. Porrúa, S. A., 1990, págs. 809 y 810



en su conjunto, especialmente, empezando por la supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como todas y cada una de las normas jurídicas que de ella emanen. Un Estado democrático de Derecho, es aquel, en donde la actividad de todos, absolutamente todos, sociedad y gobierno, actores y protagonistas del escenario y espectro socio-económico y político, es decir, las instituciones, los factores reales de poder (empresarios, industriales, financistas, alta jerarquía eclesiástica, cúpula militar) y desde luego, el poder público, queden sometidos a la Norma Suprema: La Constitución General de la República.

Don Gabino Fraga, nos comenta por su parte que:

"El Presidente de la República, único titular del Poder Ejecutivo, tiene en nuestra organización constitucional un doble carácter: de órgano político y de órgano administrativo. Su carácter de órgano político deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado. Dentro de la esfera que le señala la ley, su voluntad constituye la voluntad del Estado". (46)

El propio maestro, nos dice que, la base constitucional, de la anterior afirmación están en los numerales 39, 40, 41, 49 y 80 de la Constitución Federal. El razonamiento es el siguiente: La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo (art. 39). Y que la voluntad de ese pueblo, es constituirse en una República representativa, democrática, federal (art. 40), y que la soberanía la ejerce el pueblo por medio de los Poderes de la Unión (art. 41), que este a su vez se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art. 49), finalmente se establece que el "supremo" Poder Ejecutivo se deposita en un ciudadano denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (art. 80).

---

(46) Derecho Administrativo, México, Edit. Porrúa, S. A., 1985, pág. 173.

Por último, Don Andrés Serra Rojas nos señala que: "El sistema imperante en México corresponde al tipo presidencial, ya que la mayor parte de los preceptos que regulan la naturaleza de los poderes ejecutivo y legislativo y sus relaciones, están inspirados en buena parte en la legislación norteamericana, que acepta este sistema. Los secretarios de Estado no tienen responsabilidad ministerial ante el poder legislativo: dependen directamente del Presidente de la República; el Presidente es el Jefe de Estado y asume prerrogativas que ejerce sin el control del legislativo". (47)

En el año de 1969 el propio Carpizo afirmaba:

"Y es que el Presidente de la República es el centro de la atención pública, porque es el órgano predominante del Estado, porque en él están cifradas las esperanzas de un pueblo, porque es durante determinado número de años un personaje tan poderoso como los reyes legendarios, como aquellos personajes, hoy de leyenda: Luis XIV, Felipe II, Federico II, etcétera...- continúa- En México, el presidente ocupa el lugar de un rey europeo del siglo XVIII. Sus poderes son amplios y en su campo de acción casi no tiene restricciones". (48)

Hoy en 1994, el presidencialismo clásico o puro en México no ha variado, y tiende a acentuarse y fortalecerse, ello en detrimento y debilidad de los otros poderes e instituciones de la República. Esta tendencia, no es, desde luego, positiva para la causa noble e incontenible de los Derechos Humanos.

Sería deseable, la real, efectiva y genuina división de los Poderes de la Unión, con los frenos y contrapesos necesarios y un régimen federal y democrático legítimo, todo ello,

---

(47) Derecho Administrativo, México, T-I. Edit. Porrúa, S. A., 1988, págs. 536 y 537.

(48) La Constitución Mexicana de 1917, México, Edit. Porrúa, S. A., 1990, págs. 293 y 294.

en el marco de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, se avanzaría en la consolidación del Estado de Derecho al que todos aspiramos, en el cual el poder público, respete convencidamente, todos los derechos humanos de los ciudadanos mexicanos.

## **1.2. La facultad constitucional del titular del Poder Ejecutivo Federal para presentar iniciativas de Ley al Congreso de la Unión para su posible aprobación.**

"28. En la legislación mexicana se ha iniciado muy recientemente la introducción de instituciones similares al Ombudsman, pero con la diferencia de que, por tratarse de un régimen presidencial, ha predominado el criterio de que su designación y funciones no están vinculadas con el órgano legislativo, como ocurre en los países de régimen parlamentario de acuerdo con el modelo escandinavo, sino que se le ha hecho depender del ejecutivo, aun cuando cuenta con autonomía funcional". (49)

De conformidad, con el artículo 71, fracción I de la Constitución Federal, compete al titular del Poder Ejecutivo Federal presentar iniciativas o proyectos de Ley ante el Congreso de la Unión, para su posible aprobación.

El Dr. Felipe Tena Ramírez nos comenta al respecto: "Y en cuanto al Presidente de la República, nuestra Constitución lo asocia a la función legislativa al otorgarle la facultad de comenzar el proceso legislativo mediante la iniciativa de leyes y decretos. Atenúase así la división de poderes y se reconoce que el Ejecutivo está en aptitud, por su conocimiento de las necesidades públicas, de proponer a las cámaras proyectos acertados. De hecho son las

---

(49) Fix-Zamudio, Héctor, Protección Jurídica de los Derechos Humanos. (Estudios Comparativos), México, C.N.D.H., 1991 pág. 220.

iniciativas del Presidente de la República las únicas que merecen la atención de nuestras camaras, lo cual se debe no sólo a la impreparación de los legisladores, sino también al acrecentamiento de poder del Ejecutivo". (50)

Efectivamente, en la realidad legislativa mexicana, prácticamente todos los proyectos del Presidente de la República, se han convertido, a través del proceso legislativo previsto en nuestra Carta Fundamental de 1917, en reformas y adecuaciones de la Constitución Federal, leyes, decretos y reglamentos, que conforman nuestro Derecho Positivo Mexicano. "En resumen, se advierte que el sistema de 'equilibrio de poderes' no funciona. Hay un desequilibrio marcado que favorece al Ejecutivo. Es entonces cuando uno se pregunta cual es la función del Poder Legislativo. Aparentemente el Legislativo tiene una función simbólica, sanciona actos del Ejecutivo. Les da una validez y una fundamentación de tipo tradicional y metafísico, en que los actos del Ejecutivo adquieren la categoría de leyes".(51)

Lo anterior se puede explicar por la peculiaridad del sistema político mexicano, en donde se ha criticado por grupos de oposición y sectores importantes de la sociedad, tales como distinguidos intelectuales, sobre la disciplina "servil" de los legisladores del partido oficial (y que muchos también lo consideran como partido de Estado, pues aducen, que no se sabe donde empieza y termina la simbiosis existente, entre el partido del gobierno y el Estado), al aprobar sin chistar las iniciativas del Ejecutivo Federal, pues recordemos que este es el Jefe nato, supremo, máximo del partido de aquellos. Por ello, se explica la docilidad y cuestionada independencia de criterio y de conciencia de la mayoría de los integrantes del Poder Legislativo Federal, quienes aprueban las iniciativas, se dice, por consigna del Poder Ejecutivo Federal. Sin embargo, es importante destacar que, la facultad constitucional de iniciar leyes, por el Presidente, es una competencia muy importante,

---

(50) Derecho Constitucional Mexicano, México, Edit. Porrúa, S. A., 1984, pág. 286.

(51) González Casanova, Pablo, La Democracia en México, México, Edit. ERA, 1991, págs. 32 y 33.

tomando en cuenta que es la institución del Poder Ejecutivo Federal, la entidad que cuenta con más presupuesto infraestructura, asesoría, personal, etcétera.

En este sentido Burgoa Orihuela comenta:

"La Facultad de iniciar leyes que el art. 71, fracción I, de la Constitución, otorga al Presidente de la República, siempre se ha estimado como un fenómeno de colaboración legislativa del Ejecutivo para con los órganos encargados de su expedición. En México todas las constituciones que han regido lo previeron, pues se ha considerado con toda justificación que es dicho funcionario quien, por virtud de su diaria y constante actividad gubernativa, está en contacto con la realidad dinámica del país y quien, por ende, al conocerla en los problemas y necesidades que afronta, es el más capacitado para proponer las medidas legales que estime adecuadas a efecto de resolverlas y satisfacerlas. Además, y esto acontece frecuentemente en la práctica, los proyectos de ley que emanan del Presidente de la República, por el mejor conocimiento de causa que su formulación supone son los que menos errores, absurdos o aberraciones contienen, permitiendo su confección serena y desapasionada una mejor sistematización de las normas que comprende, sin motivarse, por lo general, en la demagogia política que suele matizar a los que provienen de los diputados o senadores". (52)

Como observamos, hay consenso entre los juristas y la doctrina jurídica mexicana, en reconocer expresa o implícitamente, la preponderancia del Poder Ejecutivo Federal, respecto de los otros dos, tanto constitucionalmente, es decir, en normas jurídicas escritas de naturaleza suprema, así como en las reglas no escritas de carácter político, inherentes al sistema político mexicano.

---

(52) Ob. cit., pág. 776.

En nuestra opinión, son precisamente, esas normas metaconstitucionales de naturaleza eminentemente políticas, las que hacen que el titular del Poder Ejecutivo de la Unión, aparezca en sus relaciones ante los demás poderes como "supremo poder", así lo denomina el propio artículo 80 constitucional.

Finalmente, sobre el particular, Elisur Arteaga Nava, cita Los "Discursos sobre la primera década de Tito Livio" libro III, capítulo XVI de Nicolo Maquiaveli que: "En la dirección de los asuntos importantísimos conviene al éxito que uno solo ejerza el mando supremo", y mencionando también un fragmento del capítulo XVII de "El Príncipe": "Pregúntese con este motivo si es mejor ser amado que temido o temido que amado, y se responde que convendría ser ambas cosas; pero, siendo difícil que estén juntas, mucho más seguro es ser temido que amado, en el caso de que falte uno de los afectos". (53)

## **2. DECRETO CONSTITUCIONAL: artículo 102, apartado B**

**(28 de enero de 1992)**

"Una caracterización reductiva: lo que no es la institución del Defensor del Pueblo: Por de pronto, no es un órgano judicial. El Defensor del Pueblo no dicta sentencias, no falla, no decide, en el sentido en que decide un juez, o un tribunal... tampoco es un órgano legislativo. El Defensor no legisla no tiene iniciativa legislativa propiamente dicho ante el Parlamento; pero si tiene la posibilidad de recomendar la reforma de las leyes, ...en suma, no es juez, ni es legislador, pero coopera a una mejor administración de justicia y a una más eficaz labor legislativa". (54)

(53) La Constitución Mexicana Comentada por Maquiavelo, México, Siglo XXI-UAM Azcapotzalco, 1988, pág. 129.

(54) Ruíz-Jiménez, Joaquín, Ob. cit., pág. 6.

Después del intenso debate en torno a la figura de la C.N.D.H. que tan abrupta y sorpresivamente surgió a la vida jurídica nacional, continuó criticándose severamente a la institución, tanto de buena y mala fe; particular importancia tuvo la discusión sobre su autonomía respecto del poder público, específicamente del Ejecutivo Federal. Tanto por su actividad, como por el prestigio tan rápidamente alcanzado, autoridad moral ganada a pulso, con trabajo, honradez, eficiencia, responsabilidad. Un alto grado de excelente imagen ante la opinión pública, descansaba en la figura del distinguido jurista, Dr. Jorge Carpizo. Toda la prensa nacional e incluso la extranjera, estaba pendiente, de la actividad de la C.N.D.H. y especialmente, en sus recomendaciones, que más adelante trataremos a profundidad pues, ellas son el objeto principal del presente trabajo.

Uno de los cuestionamientos más sensibles, fué el marco jurídico de la C.N.D.H. Por ello, el titular del Poder Ejecutivo Federal, envió al Poder Legislativo Federal, una iniciativa de ley que insertaba en la Carta Suprema, la figura del Ombudsman. Un Ombudsman Constitucional Ejecutivo. Veámos como se dio a grandes rasgos este procedimiento legislativo.

El jueves 28 de noviembre de 1991, en la nota de Néstor Martínez y Oscar Camacho, a propósito de la iniciativa presidencial para elevar a rango constitucional a la C.N.D.H. citaremos que:

**\*La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) no es ni será amortiguador político en la disputa electoral del país, aseveró ayer el presidente de ese organismo. ...Sin dar muestras de molestia, aunque con gesto adusto, Carpizo Mc Gregor escuchó al panista Luis Felipe Bravo: `¿Cómo podría el Ombudsman sustraerse a la órbita del Poder Ejecutivo y no depender de él?, cuando -dijo Bravo Mena citando párrafos de un libro del propio**

Carpizo sobre el presidencialismo mexicano -'usted mismo reconoce que el presidencialismo es un poder que ha debilitado al Legislativo y al Judicial, pues en su calidad de líder del PRI el presidente es quien nombra a los legisladores de su partido, quienes no se rebelan porque eso sería poner fin a su carrera política'. Enérgico, pero sin aspereza, Jorge Carpizo dijo estar en desacuerdo con el planteamiento hecho por el diputado panista y, tajante, rechazó que la institución que preside dependa del Ejecutivo o que acepte presiones en sus tareas de investigación o recomendación de cualquier otro grupo político o social, gubernamental o no. 'Salinas prometió apoyo y autonomía y ha cumplido', dijo Carpizo quien agregó que el día que la C.N.D.H. dependa o este subordinada a poder alguno 'dejaría de cumplir con sus funciones y responsabilidades'. Al respecto, señaló que en la iniciativa propuesta a la Cámara de Diputados 'en ningún momento se dice que la C.N.D.H. vaya a depender de poder alguno, ni del Ejecutivo ni del Legislativo o Judicial, pero -aceptó- se va a necesitar madurez política de todos y buena fe para comprender y aceptar la autonomía de la C.N.D.H. (55)

Por su parte, el Dr. Héctor Fix-Zamudio, nos dice: No obstante que administrativamente dicha Comisión depende de la Secretaría de Gobernación, la misma ha demostrado un grado excepcional de independencia, que le ha otorgado amplio prestigio en todos los sectores sociales, por lo que ha logrado iniciar una cultura de los Derechos Humanos, que es un factor esencial para lograr su verdadera tutela... Si bien se han formulado algunas críticas en cuanto al actual marco jurídico de la citada Comisión Nacional de Derechos Humanos, consideramos que ha sido muy positivo su establecimiento con sus características actuales, puesto que ha sido la forma más adecuada para que la institución pueda consolidarse, ya que entonces su estructura jurídica puede perfeccionarse en un futuro

---

(55) La C.N.D.H., independiente de todo poder: Carpizo, en la Jornada, núm. 2591, México, jueves 28 de diciembre de 1991, págs. 1 y 16.



próximo para otorgarle una base normativa más sólida que garantice de manera definitiva su autonomía". (56)

Fue el 14 de diciembre, cuando la C.N.D.H., tuvo un espacio, en nuestro máximo estatuto jurídico, es decir, en la Constitución General de la República, específicamente en el artículo 102, apartado B.

En la editorial del periódico, "La Jornada", se pondera de manera juiciosa, prudente y equilibrada, la inserción de la C.N.D.H., en el texto orgánico de la Norma Suprema:

"Al aprobarse en la Cámara de Diputados la iniciativa presidencial para elevar a rango constitucional a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se ha dado un paso de enorme significación para consolidarla y garantizar el trabajo que ha venido desarrollando desde su creación. Seguramente el Senado ratificará el acuerdo de los diputados y lo mismo ocurrirá en los respectivos congresos locales, con lo que culminará el proceso de institucionalización del organismo... Como ha señalado Jorge Carpizo, presidente de la CNDH, con esta medida México entra de lleno a la corriente jurídica internacional del Ombudsman... Es sabido que en su corta existencia la CNDH ha actuado con una notable independencia y sus recomendaciones han contribuido a mejorar la situación de los derechos humanos en nuestro país... Sus recomendaciones han sido atendidas en gran número, lo que revela disposición de los funcionarios para que estas no queden en meros llamados de atención, sino que al aceptarlas, gobiernos y autoridades están en el compromiso de corregir los atropellos a los derechos humanos... Al elevarse la Comisión a rango constitucional, se está garantizando su permanencia y su transformación en una institución clave de la República.. Por ello, su actividad reclama el apoyo moral de la sociedad y el más

---

(56) Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos, México, C.N.D.H., 1993, págs. 206-208.

escrupuloso respeto de las autoridades. Es necesario reconocer que ambas han estado presentes en el desempeño de la CNDH". (57)

Por su parte, el Dr. Octavio Rodríguez Araujo, académico de la UNAM, cuestiona:

"Lo que muestra la iniciativa que comentamos es su parcialidad en materia de defensa de los derechos humanos. Asuntos tan importantes como los derechos electorales, laborales y la impartición de justicia, todos los cuales *dependen* rigurosamente hablando del Presidente de la República, no son incluidos en la vigilancia de los derechos humanos. Lo que se defiende con éstas exclusiones es: 1) la arbitrariedad priísta en las elecciones, que no es otra que la arbitrariedad de quienes controlan el proceso electoral y no quieren dejar de controlarlo, pese al clamor popular en este sentido; 2) el dominio empresarial sobre los trabajadores (vía autoridades laborales) tanto en su libertad de organizarse como en el ejercicio de sus derechos consagrados (todavía) en la Constitución; y 3) la dependencia real (el servilismo, decía Juan Miguel de Mora) del Poder Judicial al Ejecutivo". (58)

Podemos, por nuestra parte, concluir que, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, al establecerse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyó un acierto formidable, pues la garantía de su permanencia, es un avance muy significativo en su autonomía e independencia.

El nuevo marco jurídico-constitucional, de la C.N.D.H., que es el artículo 102, apartado B, le da al organismo, una proyección y una solidez legal y legítima más adecuada para bregar por sus objetivos humanitarios en México.

---

(57) La CNDH a Rango Constitucional, núm. 2607, sábado 14 de diciembre de 1991, pág. 1.

(58) Parcialidad de una iniciativa, en la Jornada, núm. 2591, México, jueves 28 de noviembre de 1991, pág. 25.

El Decreto que reforma el artículo 102, para adicionarle un apartado B, establece que, la Comisión Permanente del Honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ejerció la facultad que le asigna el artículo 135 constitucional, y con la aprobación de las Cámaras de diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como las H. legislaturas de las 31 entidades federativas, decidieron crear el marco jurídico-constitucional de los organismos no jurisdiccionales protectores de los derechos humanos.

En su primer párrafo, ordena que: el Congreso o Poder Legislativo Federal, y las legislaturas de las entidades de la Federación, "establecerán organismo de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano" los que atenderán las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa realizadas por cualquier autoridad, que conculquen esos derechos. Con la exclusiva excepción de los del Poder Judicial Federal. Aquellos organismos, "Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias", así como denuncias y quejas ante las autoridades competentes". Así, tenemos el marco constitucional de la C.N.D.H. y de las Comisiones Estatales de la materia.

Estos organismos, se decreta, en su párrafo segundo, no serán competentes en asuntos relativos a las materias, electoral, laboral y jurisdiccional de fondo.

Finalmente, en su párrafo tercero, se establece que, el organismo que sea creado por el Poder Legislativo Federal, será competente, para conocer en segunda instancia de aquellas quejas que se presenten relacionadas "con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos estatales protectores de los derechos humanos".

De los artículos transitorios, se establece, en el 1º que, el presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En el art. 2º, se ordena que en tanto se crean los organismos protectores de los derechos humanos a nivel local, la C.N.D.H., continuará atendiendo las quejas de competencia local. Los estados de la federación que ya cuenten con los organismos citados, "recibirán las quejas aún no resueltas" que hayan sido presentadas ante la C.N.D.H., en un término de 30 días naturales contados a partir de la publicación del presente decreto. Y aquellos estados que no cuenten con estos organismos, tendrán un año para establecerlos.

Se cita en el párrafo final, el artículo 89 fracción I, que establece la facultad reglamentaria en materia administrativa, que tiene el titular del Poder Ejecutivo Federal para "I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

### **3. Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Análisis genérico de su estructuración y funcionamiento (29 de junio de 1992)**

#### **3.1. La Comisión Nacional de Derechos Humanos como Organismo Descentralizado, con Personalidad Jurídica y Patrimonio propios**

El artículo 2º de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, define que, el organismo que estudiamos es "descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios".

Gabino Fraga, nos explica:

"La descentralización administrativa representa una corriente que día a día va tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos y que en términos generales consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del Poder"... "Se ha pretendido que es característica esencial de la descentralización, la existencia de una personalidad jurídica especial y de un patrimonio propio de los organismos descentralizados". (59)

El artículo 90 de nuestra Constitución General de la República, establece: "La administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación."

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece: "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

Por su parte el artículo 3º, párrafo segundo, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales reza: "La Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria, y la Procuraduría Federal del Consumidor, atendiendo a sus objetivos

---

(59) Ob. cit., págs. 198 y 199.

y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia del presente ordenamiento”.

El artículo 4o del Reglamento Interno de la C.N.D.H. dice: “En los términos del artículo 3o, párrafo segundo, de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, ésta no le es aplicable a la Comisión Nacional”.

La Ley de la C.N.D.H., en su artículo 2º la define como un organismo descentralizado, es decir, pertenece como ente de Derecho Público a la Administración Pública Federal, pero sin caer en la esfera jurídica de la Administración Central, que depende directamente del Poder Ejecutivo Federal, sea a través de los miembros del gabinete o directamente del Presidente de la República. Ahora bien, como el mismo precepto citado, le otorga personalidad jurídica y patrimonio propios, en efecto, la C.N.D.H., es un organismo descentralizado, en los términos del artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Como observamos, el artículo 4º del Reglamento Interno de la C.N.D.H., en relación con el 3º párrafo segundo, de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, nos da la fundamentación para afirmar que, la naturaleza jurídica de la C.N.D.H., es sumamente especial, suigéneris, pues a esta institución, no se le aplicará la legislación federal para entes paraestatales, tal como ocurre con la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) atendiendo al objetivo y naturaleza de las funciones que realizan.

La clave, de este complejo marco jurídico, novedoso y original de la C.N.D.H., creemos que está, en el especial objetivo y naturaleza de sus funciones, como lo establece el art. 2º de la Ley de la Comisión Nacional, que dice: su “objeto esencial es la protección,

observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano".

En síntesis, la C.N.D.H., es una persona moral ubicada en el área del Derecho Público, que tiene personalidad jurídica, que a nuestro juicio es, en sentido sustantivo, la capacidad de goce de la institución para ser sujeto de derechos y obligaciones y en materia adjetiva, como capacidad procesal para formular las "denuncias o quejas" ante autoridades competentes, también, tiene patrimonio propio como elemento inherente de la persona moral que es. La C.N.D.H., es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, en tanto entidad administrativa, con un marco legal-constitucional (artículo 102, apartado B), y que tiene un objetivo primordial, que es, proteger los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano. Es un órgano administrativo federal para atender quejas de naturaleza administrativa, presentadas por cualquier persona en contra de toda autoridad, que no sea el Poder Judicial Federal.

La C.N.D.H., es una institución de naturaleza suigéneris, que fue creada para el control, supervisión y vigilancia de la administración pública federal, y de otros actos de autoridad de naturaleza administrativa, que no tengan que ver con el Poder Judicial de la Federación. Nuestra institución, es una entidad administrativa que presta un servicio público descentralizado: la protección de los derechos humanos.

El Dr. Jorge Carpizo, nos dice al respecto que:

"El Ombudsman es un órgano del Estado, no del gobierno. Es decir, es un órgano público creado por la Constitución o por la Ley para que cumpla funciones públicas y cuyas

atribuciones están expresamente señaladas por la propia ley, pero no es ni forma parte de ningún órgano de gobierno". (60)

La C.N.D.H., como organismo descentralizado, tiene la función de tutelar los derechos humanos de la sociedad, principalmente a través de un procedimiento interno de carácter administrativo que culmina -cuando se comprueba en el curso de la investigación que la autoridad conculcó el derecho de algún gobernado en particular- con una recomendación pública, autónoma, no vinculatoria, en tal sentido la C.N.D.H., es un instrumento administrativo más, es decir, no jurisdiccional, que no excluye, sino complementa, la lucha y defensa por los derechos fundamentales de las personas.

Emilio Rabasa Gamboa, nos comenta al respecto que:

"1. Adscripción Administrativa: Con el decreto, la C.N.D.H. estaba adscrita administrativa y financieramente a la Secretaría de Gobernación. La Ley le otorga carácter de órgano descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. Por lo tanto, tiene ahora plena autonomía, técnica, operativa y financiera, además, de que tampoco queda sujeta a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, según la reforma que en ese sentido se aprobó en el mismo período de sesiones del H. Congreso de Unión."(61)

Además, el Propio Emilio Rabasa, cita al Dr. Andrés Serra Rojas de la siguiente manera:

---

(60) Carpizo, Jorge, Algunas Reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos, C.N.D.H., 1992, pág. 14.

(61) Rabasa Gamboa, Emilio, Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis Jurídico de la Ley de la C.N.D.H., México, C.N.D.H. 1992, pág. 2.



"El Estado en sus relaciones con el organismo descentralizado procura asegurarle su autonomía orgánica y su autonomía financiera, dándole los elementos necesarios para su desenvolvimiento y los controles para mantener su unidad y eficacia de su desarrollo, sobre la base de la constitución de un patrimonio -con bienes de la Federación-, para la prestación de un servicio público o la realización de otros fines de interés general... El carácter esencial de un organismo descentralizado es su autonomía orgánica, con un poder propio de decisión en los asuntos que legalmente se le encomiendan". Tenemos en tal sentido que, la C.N.D.H., es una "institución de servicio descentralizada". (62)

### 3.2. Competencia de la C.N.D.H.

La C.N.D.H., es competente, de acuerdo al artículo 3º de su ley, en todo el territorio nacional, para atender quejas sobre presuntas violaciones de derechos humanos, interpuestas por un gobernado en contra de algún "servidor público de carácter federal con excepción de los del Poder Judicial de la Federación".

En el segundo párrafo del mismo artículo se plantea que, cuando en un caso, estén relacionados, servidores de los 3 niveles, federales, estatales, y municipales, la C.N.D.H., ejercerá la facultad de atracción para conocer del asunto. Cuando la queja sea interpuesta solo contra autoridades estatales y municipales, la Comisión Nacional será incompetente, o en su caso, conocerá en segunda instancia.

En el tercer párrafo del mismo artículo se establece la hipótesis de que, en aquellos casos en que se encuentren como presuntamente responsables de violaciones a los derechos humanos autoridades estatales o municipales, en principio, conocerán la comisión estatal de

(62) *Ibidem*, pág. 29.

derechos humanos de la entidad federativa de que se trate, pero si la C.N.D.H., considera que se trata de un "asunto importante" y "el organismo estatal puede tardar mucho en expedir su recomendación, podrá atraer esa queja y continuar tramitándola con el objeto de que sea este organismo el que emita, en su caso, la Recomendación correspondiente", según fija el artículo 60 de la Ley.

Finalmente, en el párrafo cuarto se precisa que a la C.N.D.H. corresponderá atender "las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados de la Federación".

En tanto que, organismo descentralizado, de la administración pública federal, la C.N.D.H., tiene plena competencia, en todo el territorio nacional tratándose de quejas relativas o interpuestas en contra de las autoridades o servidores públicos de la federación (excepto los del Poder Judicial Federal) presuntamente responsables de la conculcación de algún derecho concreto, integrado a la esfera jurídica del gobernado.

Pero si la C.N.D.H. supervisa, controla y fiscaliza, las actividades, funciones y obligaciones de naturaleza estrictamente administrativa de los servidores públicos estatales e incluso municipales, como lo reconoce el artículo 3º de la ley, ¿no podría darse de facto o de iure, una indebida afectación, invasión o vulneración de las soberanías estatales?, es decir, de los estados miembros de la federación, sujetos al Pacto Federal. Tal vez, el artículo 40 de la Carta Magna, nos da la solución al planteamiento anterior, "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental". Es decir, cuando haya un conflicto, problema, hecho en el que se señala, por un quejoso, a alguna autoridad estatal o municipal, que conjuntamente, comparta responsabilidades con

funcionarios federales, se atenderá, a la facultad de atracción, del Ombudsman Constitucional Federal, pues es interés de la Federación, por medio de la C.N.D.H., solucionar adecuadamente, la queja interpuesta.

El artículo 7º de la Ley de la C.N.D.H., ordena que este organismo federal, no podrá ser competente en los casos de:

"I. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;

"II. Resoluciones de carácter jurisdiccional;

"III. Conflictos de carácter laboral; y

"IV. Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales".

Lo anterior tiene su fundamento constitucional, en el segundo párrafo, del artículo 102, apartado B, que ordena refiriéndose a los organismos protectores de los derechos humanos, "Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales".

Aquí también se ha dado un profuso debate sobre las incompetencias de la C.N.D.H. Respecto a la cuestión electoral, el Dr. Jorge Carpizo, reflexionaba:

"Hemos de aclarar que generalmente los ombudsman de otros países no tienen competencia en materia electoral y ello se debe al carácter apolítico y apartidista de esta clase de órganos. Intervenir en la contienda política por antonomasia puede vulnerar su

calidad moral. Las pasiones políticas pueden envolver en tal forma al ombudsman que lo debiliten para cumplir las funciones por las que primordialmente fue creado: proteger y defender la vida de las personas, su integridad, su libertad, dignidad y seguridad jurídica."(63)

En síntesis, el citado jurista, afirma que la C.N.D.H., no puede, ni debe sustituir a los órganos de calificación electoral, establecidos en el orden jurídico mexicano vigente.

Respecto a la materia jurisdiccional, magistralmente, Carpizo, afirmaba: "La Comisión Nacional no es competente para intervenir respecto a sentencias definitivas y en aspectos jurisdiccionales de fondo ¿Por qué? Porque siempre tiene que existir una última instancia de decisión la cual revisa las fallas de la instancia de jerarquía inferior. Generalmente esta última instancia corresponde al poder judicial, excepcionalmente puede ser el poder legislativo como en los juicios de responsabilidad política."

"Porque los casos tienen que tener un final, no pueden estar indefinidamente pendientes y cuando éste se alcanza, la sentencia adquiere valor de cosa juzgada, la verdad legal, lo que contribuye a reforzar la seguridad jurídica."

"Porque no es posible ni conveniente que se trate de suplir o de interferir en la labor judicial, la cual se desarrolla por etapas señaladas por la ley y es el juez quien mejor conoce el expediente base de la sentencia."

"Porque la independencia del poder judicial no puede ser vulnerada, ésta es una de las mejores garantías para la defensa de la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica de los individuos y, en general, para el fortalecimiento de la Democracia."

(63) ¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?, México, C.N.D.H., 1990, pág. 23.

"Porque se desquiciaría todo el orden jurídico si un órgano interviene en la competencia y funciones jurisdiccionales que corresponden al poder judicial". (64)

Sobre la materia laboral, Carpizo escribió que la C.N.D.H., no puede ni debe intervenir: "Porque: a) en esos conflictos laborales no interviene una autoridad o servidor público, luego no existe violación a los derechos humanos; b) no es posible sustituir a la Junta Federal y a las locales de Conciliación y Arbitraje ni a los Tribunales Colegiados de Circuito, y c) no es posible intervenir en asuntos jurisdiccionales de fondo."

"Cuando en la relación laboral una de las partes es el Estado, se aplican las reglas contenidas en los dos párrafos anteriores porque en esas situaciones el Estado actúa y se le considera como patrón". (65)

Sobre la fracción IV del artículo 7o. de la Ley de la C.N.D.H., creemos que es acertada, ya que la única institución y órgano del Estado para interpretar ordenamientos legales y especialmente la Constitución General de la República, es el Poder Judicial Federal, es decir, en última instancia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Finalmente, Emilio Rabasa, dice, para apoyar los argumentos del Dr. Carpizo, que:

"Al momento de legislar el artículo 102, apartado B, ya existían los artículos 41, párrafo II, sobre jurisdicción electoral, 123, apartado A, fracción XX, y apartado B, fracción XII, sobre jurisdicción laboral, 94 sobre la competencia del Poder Judicial y, en particular, el 97 sobre violaciones a garantías individuales cometidas por un juez. ¿Podría

---

(64) *Ibidem*, pág. 21.

(65) *Ibidem*, pág. 23.

haber desconocido el Constituyente Permanente estos preceptos? De haberlo hecho y no haber limitado la competencia de la C.N.D.H. como lo hizo, habríamos caído en la siguiente incongruencia jurídico-constitucional: la C.N.D.H. y el tribunal Autónomo Electoral del artículo 41 podrían simultáneamente conocer de asuntos electorales; la C.N.D.H., las juntas de conciliación y arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje del 123, podrían conocer simultáneamente de asuntos laborales; y, de nuevo, la C.N.D.H. y el Poder Judicial conocerían de problemas jurisdiccionales". (66)

El artículo 8 de la Ley, da pauta para que la C.N.D.H., pueda ser competente para atender quejas contra servidores públicos del poder judicial de las distintas entidades federativas, que no del orden federal, estrictamente, tratándose de actos y omisiones de naturaleza administrativa. Y en la parte última, se reitera y subraya, que la C.N.D.H. "por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo", lo cual, en estricto Derecho, nos parece atinado, prudente y respetuoso de la Constitución y de las disposiciones que de ella emanan.

### 3.3. Autonomía de la C.N.D.H.

Nos comenta el Dr. Sergio Aguayo, a propósito del apartado en comento, que:

"A casi dos años la C.N.D.H. ha sido una agradable sorpresa porque aun cuando depende del Ejecutivo estiró al máximo sus márgenes de maniobra, empezó a defender ciudadanos, y a enfrentarse a las corporaciones policiacas que han llegado a verse como las

---

(66) Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis Jurídico de la Ley de la C.N.D.H., 1992, pág. 6.

fuerzas más siniestras del aparato gubernamental. Por ello y por otras cosas, la C.N.D.H. ganó credibilidad y provocó algunas consecuencias inesperadas... Por otro lado, es totalmente lógico que la Comisión no se involucre en este tipo de derechos (los políticos y laborales) porque en el último de los casos es una oficina que depende del Ejecutivo. Porque reconozco el trabajo de la C.N.D.H. me parece lamentable de la Comisión que en la nueva Ley Orgánica de la C.N.D.H. (discutiéndose en el Congreso) el Presidente de la República se reserva la atribución de nombrar al presidente de la C.N.D.H. (previa aprobación del Congreso, lo que ya sabemos cómo funciona)... Una vez más se deja la última palabra a un hombre ¿Quién nos garantiza que éste u otro Presidente de la República nombrará a presidentes de la C.N.D.H. con la determinación y honorabilidad del actual? Los presidentes pueden equivocarse y por eso es que la C.N.D.H. debe ser plenamente autónoma, tal y como ya sucede con su equivalente en Baja California". (67)

El Dr. Maioriano, nos dice sobre el particular que:

"Me inclino decididamente por el que convierte al Ombudsman en un Comisionado Parlamentario puro, es decir, sin interferencias de otro Poder en su designación o ejercicio de sus funciones. Ello, para evitar cualquier sospecha en cuanto a su independencia o imparcialidad".

"En su actuación el Defensor del Pueblo debe gozar de plena independencia funcional y política, así como autonomía administrativa y financiera en este sentido es aconsejable que no reciba instrucciones de ninguna especie, ni de carácter particular ni general... Precisamente, para posibilitar esa actuación libre y sin trabas, es prudente asignarle amplias facultades para solicitar expedientes, informes, documentos, antecedentes

---

(67) Aguayo Quezada, Sergio. Crónica de Derechos y Presidentes, en la Jornada, núm. 2751, sábado 9 de mayo de 1992, núm. 2751, pág. 15.

y todo otro elemento que, a su juicio, estime útil a los efectos de la fiscalización, así como realizar inspecciones, verificaciones y, en general, toda otra medida probatoria conducente al esclarecimiento de la investigación promovida". (68)

Sonia Venegas al respecto nos comenta:

"Dada la naturaleza del Ombudsman no debe sorprendernos que los servidores públicos se resientan de sus funciones. Pero tal oposición es menor cuando el Ombudsman es nombrado por el Poder Ejecutivo, puesto que se le considera como integrante de la misma burocracia; sin embargo, esta última consideración produce, en nuestra opinión, el efecto de menoscabar la autonomía del Ombudsman". (69)

"La característica más importante del Ombudsman es precisamente su independencia, la cual se reflejará indudablemente en la eficacia de sus resultados. Esta figura debe ser independiente en primer término, de cualesquiera de los Poderes Estatales: ya Ejecutivo, ya Judicial e incluso del Legislativo... En suma, independencia significa que el Ombudsman decide por sí mismo los problemas que investigará, las acciones que practicará y las resoluciones que emitirá. Esta independencia debe ser asegurada a través de las disposiciones jurídicas que regulen su nombramiento, inamovilidad, salario, personal y presupuesto." La misma autora, en el pie de página 59 de su obra en comento, nos cita al jurista canadiense, -pionero y especialista en el estudio de la institución que analizamos-, el Dr. Donald C. Rowat, quien afirma "... la característica más importante del Ombudsman es que sea independiente tanto del poder ejecutivo como de toda influencia política...".(70)

---

(68) Maiorano, Jorge Luis, El Ombudsman, Defensor del pueblo y de las instituciones republicanas, en El Defensor del Pueblo en la República de Argentina, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 1991, págs. 37, 39 y 40.

(69) Venegas, Alvarez, Sonia, Origen y devenir del Ombudsman, ¿Una institución enconiable?, UNAM, 1988, pág. 25.

(70) *Ibidem*, págs. 41 y 42.



Hedwiga Lindner López, nos dice que: En el terreno de la administración pública, por la naturaleza de ciertos servicios (seguridad social, educación, etc.), las entidades que los prestan se descentralizan de la administración pública central, y es precisamente esa descentralización la que les da autonomía, pero no porque sean independientes de esa administración pública central, sino porque lo son en cuanto a que tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y, autonomía técnica, financiera y operativa". (71)

"Cuanto más ligada está al Parlamento, es decir, al órgano que encarna la soberanía popular, más auténtica y eficaz es la institución del Ombudsman. A ese modelo escandinavo se ajusta el Defensor del Pueblo, Comisionado de las Cortes para supervisar el funcionamiento de todos los órganos de las diversas Administraciones Públicas, en función del respeto a todos los derechos humanos fundamentales, que se reconocen en la Constitución."

"Al Defensor del Pueblo lo elige el Parlamento, con un quórum o mayoría muy elevada, precisamente para que no se pueda designar a nadie sólo con los votos de un partido, sino que surja del consenso de partidos distintos, porque eso le da una independencia de arranque u originaria, de singular trascendencia". (72)

"Ya elegido, el Ombudsman o Defensor ha de desligarse de toda actividad distinta, siendo incompatible su función con cualquier otro empeño político activo. Ello no entraña abandono de sus principios e ideales, sino de la actividad partidaria. Es nota muy fundamental, pues la institución del Defensor del Pueblo no tiene 'potestad' en el sentido romano del término, sino sólo 'auctoritas', y la 'auctoritas' (moral y jurídica) resulta de su

(71) Es la Comisión Nacional de Derechos Humanos el Ombudsman Mexicano, en Revista Jurídica Jalisciense, Año 2, Número 4, SEP-DIC, 1992, pág. 116.

(72) Ruiz-Jiménez, Joaquín, Ob. cit., pág. 5.

imparcialidad y de su servicio a todos los ciudadanos... la institución del Defensor del Pueblo es una institución pública, no privada. Debe tener el respaldo y la cooperación de todos los poderes públicos sobre todo el respaldo del parlamento". (73)

El doctor Carpizo afirma que:

"Un Ombudsman que no es autónomo, realmente no es un Ombudsman. La autonomía es un requisito sine qua non para su buen funcionamiento". (74)

Emilio Rabasa, dice que la C.N.D.H. tiene Autonomía Orgánica, financiera, técnica y política. Respecto a la Autonomía orgánica, cita el artículo 13 de la Ley de la C.N.D.H., que se refiere a que el presidente de la Comisión Nacional y los Visitadores Generales, no podrán ser detenidos ni sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa por las resoluciones que formulen en el ejercicio de su encargo. El artículo 14 del mismo ordenamiento, que establece que el Presidente del organismo solo podrá ser destituido, y en su caso, sujeto a responsabilidad, sólo por las causas y mediante los Procedimientos que marca el Juicio Constitucional de Responsabilidad para los servidores públicos de alto nivel. El artículo 16 de la ley, que confiere al Presidente, Visitadores Generales y Adjuntos, la fe pública.

La Autonomía financiera la tiene, de acuerdo con el artículo 2º en relación con el 75, pues la C.N.D.H. "contará con patrimonio propio. El Gobierno Federal deberá proporcionarle los recursos materiales y financieros para su debido funcionamiento". Por su parte, el artículo 76, la faculta para elaborar, su anteproyecto del presupuesto anual de egresos, el cual enviará directamente al secretario del ramo competente. El artículo 4º

---

(73) *Ibidem.*, págs. 5 y 6.

(74) *Algunas Reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos*, C.N.D.H., 1992, pág. 11.

transitorio de la Ley, le asigna todos "los recursos humanos, materiales y presupuestales con que contaba la Comisión como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación".

En cuanto a la autonomía técnica, el maestro Rabasa Gamboa señala: "Esta es la capacidad jurídica fundamental para individualizar las normas constitucionales y legales sobre la materia de los Derechos Humanos que se expresará por medio de una recomendación, acuerdo de no responsabilidad o resolución sobre cualquiera de los recursos de inconformidad, y contra los cuales, según lo dispone el artículo 47, no procederá recurso alguno, lo cual confiere definitividad a los acuerdos o resoluciones de la C.N.D.H., imposibilitando su revisión por cualquier otro órgano de la índole que sea". (75)

Quizá, la parte más delicada, sutil y polémica de la C.N.D.H., es su "autonomía política". El maestro Rabasa, cita en su favor el artículo 54 de la Ley, "ninguna autoridad o servidor público dará instrucciones a la C.N.D.H.", así como el artículo 42 de su Ley: "Las conclusiones del expediente, que serán la base de las Recomendaciones, estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente".

Por su parte, en semejante sentido, Hedwiga Lindner López, dice que: "La autonomía de la C.N.D.H. es igual a la de cualquier otra institución descentralizada. El carácter total de un organismo de este tipo es su autonomía orgánica, con un poder propio de decisión dentro del conjunto de atribuciones consagradas legalmente. La autonomía financiera se logra mediante la constitución de un patrimonio, con bienes de la Federación, necesario para la prestación del servicio público respectivo.. la autonomía técnica permite la prestación ágil, oportuna y eficaz del servicio público correspondiente... la C.N.D.H. goza

---

(75) Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis Jurídico de la Ley de la C.N.D.H., 1992, pág. 31.

de autonomía política, en virtud de la composición casi apolítica de sus miembros y de la capacidad de formular proposiciones a autoridades federales y locales sobre la expedición o reforma de disposiciones jurídicas, perfeccionamiento de prácticas administrativas, etc., las que además puede, y de hecho, da publicidad". (76)

#### **3.4. Recomendaciones y Documentos de no responsabilidad de la C.N.D.H.**

Las recomendaciones son las resoluciones más importantes y trascendentes que emite la C.N.D.H. Las características esenciales de estas recomendaciones, se fundamentan en la parte final del primer párrafo del artículo 102, apartado B, de la Constitución General de la República, y en el artículo 6º, fracción III, de su ley reglamentaria a saber: a) públicas, b) autónomas, y c) no vinculatorias, es decir, no son coercitivas para las autoridades a las cuales van dirigidas. Como el objetivo específico de esta investigación, es intentar, hurgar, en torno a la naturaleza jurídica de las recomendaciones de la C.N.D.H., no hablaremos más sobre las mismas, ya que, en el tercer capítulo del cuerpo del presente trabajo se atenderá el particular con amplitud.

Los documentos de no responsabilidad, son otras de las resoluciones de la C.N.D.H. Pero estos documentos tienen un sentido inverso a la de una recomendación, pues exculpan a una autoridad acusada como violadora de derechos humanos. Se exonera a la autoridad, desde luego, con base en las pruebas que contenga el expediente del quejoso.

El artículo 141 del Reglamento Interno de la C.N.D.H., establece que, cuando halla concluido la investigación y si no existen los elementos de convicción que comprueben de manera fehaciente lo afirmado por el quejoso en su documento de inicio, el visitador adjunto

(76) ¿Es la C.N.D.H. el Ombudsman Mexicano?, en Revista Jurídica Jalisciense, pág. 117.

lo hará del conocimiento de su superior inmediato a efecto de proceder a elaborar el documento de no responsabilidad respectivo. De acuerdo con el artículo 144 del Reglamento, serán notificados de inmediato, tanto a los quejosos como a las autoridades que vayan dirigidos. Se publicarán en la Gaceta de la C.N.D.H. y a juicio del Presidente de la misma, se hará saber a los medios de comunicación. Finalmente, el artículo 145 del multicitado Reglamento Interno, establece que los documentos de no responsabilidad "se refieren a casos concretos cuyo origen es una situación específica... no son de aplicación general y no eximen de responsabilidad a la autoridad respecto a otros casos de la misma índole".

Consideramos que estos documentos de no responsabilidad, exoneran, jurídica, pero sobre todo políticamente a las altas autoridades a los cuales van dirigidos. Pues la autoridad, puede ostentarse fundadamente en el caso concreto, como no violadora de derechos humanos de los gobernados.

### **3.5. Responsabilidad de los Servidores Públicos ante la C.N.D.H.**

Citaremos a continuación los artículos 70, 71, 72 y 73, de la Ley de la C.N.D.H. en vigor, que corresponden al Capítulo II de las Responsabilidades de las Autoridades y Servidores Públicos.

**Artículo 70.-** Las Autoridades y los servidores públicos serán responsables penal y administrativamente por los actos y omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas e inconformidades ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales aplicables".

Artículo 71.- La Comisión Nacional podrá rendir un informe especial cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades y servidores públicos que deban intervenir o colaborar en sus investigaciones, no obstante los requerimientos que ésta le hubiere formulado".

"La Comisión Nacional denunciará ante los órganos competentes los delitos o faltas que, independientemente de dichas conductas y actitudes, hubiesen cometido las autoridades o servidores públicos de que se trate."

"Respecto a los particulares que durante los procedimientos de la Comisión Nacional incurran en faltas o en delitos, la misma lo hará del conocimiento de las autoridades competentes para que sean sancionados de acuerdo con las leyes de la materia."

Artículo 72.- La Comisión Nacional deberá poner en conocimiento de las autoridades superiores competentes, los actos u omisiones en que incurran autoridades y servidores públicos durante y con motivo de las investigaciones que realiza dicha Comisión, para efectos de la aplicación de las sanciones administrativas que deban imponerse. La autoridad superior deberá informar a la Comisión Nacional sobre las medidas o sanciones disciplinarias impuestas".

Artículo 73.- Además de las denuncias sobre los delitos y faltas administrativas en que puedan incurrir las autoridades y servidores públicos en el curso de las investigaciones seguidas por la Comisión Nacional, podrá solicitar la amonestación pública o privada, según el caso, al titular de la dependencia de que se trate".

De todo lo anterior, se desprende que, la C.N.D.H., no puede imponer sanciones - pues ello no es su competencia- a las autoridades que cometan alguna falta administrativa o

algún ilícito penal, pero sí puede y debe denunciarlo a las autoridades que corresponda, según sea el caso. Es decir, siempre, la C.N.D.H., deberá denunciar formalmente, aportando los elementos e información necesaria, a la autoridad que proceda, sobre la comisión de algún delito o la falta administrativa realizada por algún servidor público, respetando plena, absoluta e irrestrictamente el sistema jurídico competencial, tanto a nivel constitucional como de la normatividad derivada de ella.

Tenemos que los servidores públicos que durante y con motivo de la tramitación de una queja incurran en actos u omisiones de naturaleza ilícita, serán responsables por ellos, sea penal o administrativamente, teniendo siempre, como marco jurídico de referencia, los preceptos constitucionales y legales conducentes.

Es decir, la C.N.D.H., podrá denunciar los delitos o las faltas, ante los órganos competentes, administrativos, para dar origen al procedimiento administrativo que proceda. Se hace énfasis en el artículo 72, de que la C.N.D.H., deberá poner en conocimiento de las autoridades superiores competentes, las faltas en que hayan incurrido sus inferiores jerárquicos a efecto de que aquellas, impongan las medidas disciplinarias que correspondan, informando de ello a la Comisión Nacional.

En el artículo 73 se faculta a la C.N.D.H., para pedir la amonestación pública o privada, por parte de la autoridad superior a su inferior, independiente de las denuncias por los delitos o faltas administrativas en que hubiere incurrido el servidor público. Finalmente, los particulares (artículo 71, párrafo tercero) que durante los procedimientos, hayan incurrido, en algún delito o falta administrativa, la C.N.D.H., esta facultada para denunciarlo ante los órganos del Estado que correspondan.

En síntesis, si a juicio de la C.N.D.H., algún servidor público, ha cometido en el transcurso de la tramitación de alguna queja alguna falta o delito, puede, por vía administrativa o penal, pedir de la autoridad competente, la aplicación de la sanción que corresponda, en estricto apego a la Constitución y a la ley. Al respecto, Emilio Rabasa Gamboa, opina:

"Los medios coercitivos que establece la Ley para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que la misma estipula son de tres tipos: 1) responsabilidad penal y administrativa en que incurran las autoridades o servidores públicos obligados por actos y omisiones durante el trámite de una queja o con motivo de ella; si estas actitudes llegasen a configurar un delito, la C.N.D.H., podrá denunciarlo; 2) sanciones administrativas por actos y omisiones, específicamente durante la investigación; y 3) amonestación pública o privada por conducto del titular de la dependencia de que se trate". (77)

### 3.6. El Consejo de la C.N.D.H.

Emilio Rabasa hace las siguientes reflexiones sobre este novedoso órgano que ha sido una valiosa aportación mexicana a la institución del Ombudsman:

"Es el único órgano colegiado de la C.N.D.H., integrado por diez miembros de reconocido prestigio, designados por el Ejecutivo Federal y el Senado o Comisión Permanente del Congreso. La Ley impone dos requisitos para la designación: a) ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos; y b) que siete de ellos no ocupen

---

(77) Ob. cit., pág. 20.



un cargo o comisión públicos. El Presidente de la Comisión lo será también del Consejo y este contará con un Secretario Técnico.

"La composición del Consejo se explicó en la exposición de motivos de la iniciativa de la siguiente manera: `quedaría integrado honoríficamente por personas de notorio prestigio intelectual y moral pertenecientes a diversas corrientes de opinión y pensamiento social; es decir, un Consejo Plural, que constituye, además, una aportación mexicana a la práctica del Ombudsman."

"Seis son las funciones del Consejo (artículo 19), y tres de ellas lo convierten en el órgano supremo de la Comisión, ya que le permiten definir los lineamientos generales de actuación de la CNDH, aprobar su Reglamento Interno y dictar las normas internas de la institución. En otras tres colabora con su presidente, opina sobre el proyecto de informe anual, solicita información adicional sobre los asuntos en trámite o resueltos y conoce el informe sobre el ejercicio presupuestal. El Consejo sesionará una vez por mes (reunión ordinaria), o cuando lo amerite algún asunto (reunión extraordinaria)". (78)

El Dr. Héctor Fix-Zamudio nos comenta sobre el particular:

"218. La referida Comisión posee una estructura peculiar, en cuanto, además de su presidente, (designado por el titular del Ejecutivo Federal), y otros funcionarios, entre ellos el visitador, nombrados por el primero, forma parte de la Comisión un Consejo integrado por diez miembros, con carácter honorífico, también de designación presidencial, de notorio prestigio intelectual y moral y pertenecientes a las diversas corrientes políticas y de opinión,

---

(78) Ob. cit., págs. 11 y 12.

que está encargado de señalar las directrices y lineamientos generales de la actividad tutelar y de promoción de los Derechos Humanos que corresponden a la citada Comisión". (79)

Sin embargo, hay voces discrepantes a las anteriores, Rafael Ruiz Harrell dice:

"El Consejo es de origen y formación neta y exclusivamente presidencialista y las organizaciones no gubernamentales (ONG) dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos -que en buena medida podrían haber representado las demandas de la sociedad civil-, no tienen cabida en él ya que se trata, como bien ha dicho el licenciado Emilio Krieger, de conservar intocada la omnipotencia presidencial..." (80)

En el mismo tenor, José Barragán Barragán comenta: "El Consejo es un cuerpo meramente de asesoramiento del Presidente de la Comisión, pese a ciertos aires de importancia con que se le rodea, por su selecta composición, porque gracias a ella, se afirma en el propio reglamento interno, que la Comisión es un órgano de la sociedad. En el fondo, sólo sirve para 'suavizar', para 'atemperar', para 'reblandecer', las resoluciones personalísimas del presidente de la Comisión, cuya responsabilidad no comparte con nadie, abriéndose inmensamente las puertas al autoritarismo". (81)

Nos parece que el Consejo de la C.N.D.H., es una interesante e importante aportación mexicana, a la institución del Ombudsman. El que haya personalidades integradas en un Consejo que define las directrices y lineamientos generales de la C.N.D.H., le da una relevancia singular, así como aprobar su reglamento interno, las normas de carácter interno de la institución, opinar sobre el informe anual que rinde el presidente del organismo, al Congreso de la Unión y al Presidente de la República, solicitar

(79) Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos, México, C.N.D.H., 1993, pág. 207.

(80) La C.N.D.H., Una Visión no Gubernamental, México, C.M.D.P.D.H.A.C. 1992, pág. 146.

(81) El Laberinto de la Ilegalidad de la C.N.D.H., México, Crisol, 1991, pág. 62.

información al presidente de la Comisión Nacional, sobre los trámites que este realizando, conocer el informe sobre el ejercicio presupuestal que presenta el presidente de la C.N.D.H. Sin embargo, nos parece limitado el esquema actual, y debiera invitarse a formar parte de este Consejo a personas, que han venido dando una difícil, frontal y ardua lucha a través de las organizaciones no gubernamentales, que tienen una vasta experiencia acumulada con los años de trabajo, una autoridad moral y de honradez reconocida expresamente por la sociedad civil. Ello le permitiría a la C.N.D.H., tener más presencia en la sociedad y fortalecerse, por medio de esta colaboración más estrecha y comprometida en la causa de la defensa y promoción de los derechos humanos.

### **3.7. Informes Anual y Especiales de la C.N.D.H.**

#### **3.7.1 Informe Anual**

De acuerdo al artículo 15, fracción V, de la Ley de la C.N.D.H., se establece como facultad del Presidente de la Comisión Nacional: "Enviar un informe anual al Congreso de la Unión y al titular del Poder Ejecutivo Federal sobre las actividades de la Comisión". En el mismo sentido, el artículo 52 del mismo ordenamiento marca: "El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberá enviar un informe anual", tanto al Poder Legislativo Federal y al Presidente de la República, "sobre las actividades que haya realizado en el período respectivo. Dicho informe será difundido en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad".

Ahora bien, el artículo 53 de la citada Ley determina que, el informes anual deberá contener "una descripción del número y características de las quejas y denuncias que se

hayan presentado, los efectos de la labor de conciliación; las investigaciones realizadas, las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad que se hubieran formulado; los resultados obtenidos, así como las estadísticas, los programas desarrollados y demás datos que se consideren convenientes". En el mismo numeral, pero en su párrafo segundo, se estatuye: "el informe podrá contener proposiciones dirigidas a las autoridades y servidores públicos competentes, tanto federales, como locales y municipales", con la intención de mejorar la legislación, que permita optimizar las prácticas administrativas, que tiendan a "tutelar de manera más efectiva los derechos humanos de los gobernados y lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos".

El artículo 54, consideramos que tiene especial importancia, pues alude a que, en relación con los informes anuales, "Ninguna autoridad o servidor público dará instrucciones a la Comisión Nacional de Derechos Humanos", lo cual ha servido como argumento de algunos juristas, como Rabasa Gamboa, para afirmar, la independencia y autonomía de la C.N.D.H., respecto del Poder público.

### **3.7.2. Informes Especiales**

Es el artículo 71, de la Ley de la C.N.D.H., el que le da fundamento y determina: "La Comisión Nacional podrá rendir un informe especial cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades o servidores públicos que deban intervenir o colaborar en sus investigaciones, no obstante los requerimientos que ésta les hubiere formulado". Observamos que tanto el informe anual, como los especiales, son instrumentos valiosos e inherentes a la función cabal de todo Ombudsman. En el caso de la C.N.D.H., son mecanismos de primer nivel, para el logro de los objetivos y fines de este organismo, como lo son la defensa y tutela de

los derechos fundamentales de la persona humana. Para ello, es necesario que dichos informes tengan la más amplia difusión entre la sociedad a través de los medios de comunicación masiva, escritos y electrónicos, de tal suerte que, en la sociedad se formen corrientes de opinión, fuertes, informadas y actuantes, participativas, que toman posición consciente y clara, sobre algún caso abordado e investigado por la C.N.D.H.

En alguna ocasión Jorge Carpizo, primer presidente de la C.N.D.H., afirmó ante los medios de la prensa, que los miembros de la Comisión, hacían el 50% del trabajo en relación al objetivo total del organismo, la protección de los derechos humanos, y que el otro 50%, lo hacían los medios, informando, veraz, honesta y objetivamente a la sociedad de las actividades y labores del Ombudsman. Efectivamente, información es poder, y este tiene que ser usado, en beneficio de los ciudadanos que integran la sociedad, la cual, en su conjunto, debe estar alerta, vigilante, comprometida, en el cabal e íntegro respeto a los derechos de las personas que la conforman.

Pensamos que la sociedad organizada, a través de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, campesinas, académicas, culturales, científicas, deportivas, populares, estudiantiles, sindicales, etcétera, podrán jugar un papel más incisivo y determinante, como verdaderos grupos de presión, vivos y actuantes, que generen corrientes de opinión importantes, vitales, como apoyo al trabajo realizado por un Ombudsman, con características tan específicas, como lo es la C.N.D.H.

Los informes anuales, tienden a denunciar y exhibir políticamente al funcionario violador de derechos humanos, ante la opinión pública nacional, e incluso internacional, pero especialmente ante dos de los órganos más importantes del Estado Mexicano, es decir, ante el titular del Poder Ejecutivo Federal y ante miembros representativos del H. Congreso de la Unión. La denuncia política que haga el titular de la C.N.D.H., particularmente ante

el Presidente de la República, tiene un peso específico fundamental, teniendo en cuenta, que vivimos en un régimen acentuadamente presidencialista, lo cual nos parece que da la clave, la dimensión política, más que jurídica (que la tiene), del ceremonial público y ante todos los medios de comunicación colectiva, que rinde el presidente de la Comisión Nacional. El que los altos funcionarios sean mencionados en esos informes como violadores de derechos humanos, pues a ellos van dirigidas las recomendaciones y no a sus inferiores jerárquicos, que son los materialmente responsables de dichas violaciones, les representa un altísimo costo para su carrera política, lo cual no están dispuestos a afrontar, por ello, les debe ser menos costoso, aceptar y en su caso, cumplir las recomendaciones que les envíe la C.N.D.H.

### **3.8. El Reglamento Interno de la CNDH**

El artículo 19, fracción II, de la Ley de la C.N.D.H., establece que, es facultad del Consejo de la C.N.D.H., "Aprobar el reglamento interno" de la institución. Este cuerpo normativo, reglamenta la Ley de la C.N.D.H., y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de noviembre de 1992. Como todo Código reglamentario, precisa, profundiza y pormenoriza, todos y cada uno de los aspectos contenidos en la Ley de la C.N.D.H., que somera y panorámicamente acabamos de analizar. Llama la atención, que el único cuerpo colegiado con que cuenta la Comisión Nacional, es decir el Consejo, sea el órgano que apruebe, dicho cuerpo de normas internas de la institución. En adelante, en el siguiente capítulo, que es en donde trataremos el punto específico de nuestra investigación, citaremos profusamente al mencionado Reglamento Interno de la Comisión. En este lugar sólo podemos agregar que, con el decreto constitucional, la Ley y con el Reglamento interno, la Comisión Nacional tiene el marco jurídico cabal, íntegro y completo, si bien

perfectible, con que puede y debe contar una institución republicana, como lo es el Ombudsman Constitucional Mexicano.

### **CAPITULO III**

#### **NATURALEZA JURIDICA DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

Quisiéramos iniciar este capítulo con las palabras del ilustre jurista alemán Von Ihering: "La lucha por el derecho es, pues, a un mismo tiempo una lucha por la ley...La fuerza de un pueblo, responde a la de su sentimiento del derecho; es, pues, velar por la seguridad y la fuerza del Estado, el cultivar el sentimiento legal de la Nación y no sólo en lo que se refiere a la escuela y la enseñanza, sino también en lo que toca a la aplicación práctica de la justicia en todas las situaciones y momentos de la vida... Toda disposición arbitraria o injusta, emanada del poder público, es un atentado contra el sentimiento legal de la Nación". (82)

#### **1. Características de las Recomendaciones de la C.N.D.H. Contenidas en el Decreto Constitucional que Adicionó al artículo 102, un apartado B.**

Y continúa el mismo autor citado:

"La lucha es el trabajo eterno del derecho. Si es una verdad decir: Ganarás tu pan con el sudor de tu frente, no lo es menos añadir también: Solamente luchando alcanzarás tu

---

(82) Von Ihering, Rudolph, La lucha por el Derecho, México, Porrúa, 1989, págs. 97 y 98.



derecho. Desde el momento en que el derecho no está dispuesto a luchar, se sacrifica; así podemos aplicarle la sentencia del poeta:

Es la última palabra de la sabiduría  
Que sólo merece la libertad y la vida,  
El que cada día sabe conquistarlas". (83)

Las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos tienen características muy precisas, específicas y sobre todo, muy peculiares. Dichas resoluciones son públicas, autónomas y no vinculatorias.

### 1.1. Recomendaciones Públicas

El Dr. Carpizo nos afirma al respecto que: "Una de las columnas sobre las cuales basa el Ombudsman su actuación es el principio de publicidad de sus acciones. Sin este principio, toda su actividad no tendría efectos. Figurémonos lo que sería la fórmula: recomendación más secreta". (84)

"Sin ese 'conocimiento, un Ombudsman, habida cuenta de que sus llamadas 'decisiones' carecen de fuerza vinculante, deviene una figura sin trascendencia. Y la autoridad debe ganársela él mismo, por sus propios hechos, por sus aciertos en problemas muy complicados, ayudado muy potentemente por la publicidad que debe dar a sus

---

(83) *Ibidem*, pág. 130.

(84) Algunas Reflexiones Sobre El Ombudsman y Los Derechos Humanos, C.N.D.H., 1992, Pág. 19.

actuaciones a través de los informes y de sus relaciones con los medios de comunicación.  
(85)

El jurista Miguel Sarre nos comenta que:

"Los privilegios procesales -si se pueden llamar así- con que cuenta el Ombudsman para investigar la actuación indebida de los servidores públicos,... si se hace extensivo a todo el mundo es el fruto de esas investigaciones y las recomendaciones que de ellas derivan. Nada más contrario a la naturaleza del Ombudsman que formular una recomendación en secreto. La cosa pública es pública y las recomendaciones son y deben ser lo más publicitadas que se pueda". (86)

Las recomendaciones de la Comisión Nacional, son públicas en el sentido de que se dan a conocer a toda la sociedad en su conjunto y también expresamente a dos de los principales órganos del Estado, a saber los poderes Ejecutivo y Legislativo Federales. Se publicitan ampliamente ante toda la opinión pública para que las juzgue, las conozca y la intención es que en consecuencia las apoye y genere una consciencia sobre algún hecho o caso en particular. La C.N.D.H. en tanto Ombudsman, radica la fuerza de sus recomendaciones en su prestigio, autoridad moral y consenso que se haya ganado entre las diversas corrientes de opinión y grupos de presión que existen en la sociedad mexicana, a partir de su trabajo honesto, objetivo e imparcial. De tal suerte que a semejanza del Ombudsman clásico, la Comisión Nacional, pretende tener eficacia en su cometido, dándole una especial importancia estratégica a los medios de comunicación masiva, tanto escritos, como electrónicos, para la difusión de sus recomendaciones.

---

(85) Fairen Guillén, Víctor, El Defensor Del Pueblo, Ombudsman, Parte Especial, Tomo II, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pág. 30.

(86) Simposio: Los Abogados Mexicanos y el Ombudsman (Memoria), México, C.N.D.H., 1992, pág. 104.

## **1.2. Recomendaciones Autónomas**

Otra característica de las recomendaciones, es su autonomía. Esto tiene relación directa con el carácter autónomo de la C.N.D.H. Este particular ha tenido un fuerte debate polémico. Sin embargo, el artículo 42 de la ley de la C.N.D.H. establece: "Las conclusiones del expediente, que serán la base de las recomendaciones estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente". Otro argumento en favor de la autonomía de las recomendaciones de la Comisión Nacional, es el que nos ofrece el artículo 47 de su Ley, que dice: "En contra de las recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional, no procederá ningún recurso". Es decir, una vez hecha pública una recomendación, esta es definitiva y no podrá ser recurrida ante ninguna instancia para impugnarla. Y de acuerdo al tenor del artículo 48 del mismo cuerpo normativo: la Comisión Nacional no estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual le fue enviada alguna recomendación, en todo caso, discrecionalmente determinará si son de entregarse o no.

## **1.3. Recomendaciones no vinculatorias**

Al respecto en una editorial de La Jornada se dice: "La función de la Comisión, fundada por Jorge Carpizo y actualmente presidida por Jorge Madrazo Cuéllar, tiene un alcance bien definido: consiste en analizar presuntas violaciones a los derechos humanos y, en su caso, emitir recomendaciones (agregamos no vinculatorias) a las dependencias involucradas para que estas corrijan y remedien malas actuaciones de sus miembros... Ciertamente, en algunas esferas del poder público, y especialmente en ciertos gobiernos estatales, existe un significativo rezago -cuando no reticencias abiertas- en el cumplimiento de estas recomendaciones, y resulta imperativo poner fin a esta situación. De ello depende,

en buena medida, la credibilidad de las instancias gubernamentales en esta materia y la autoridad de la misma CNDH, la cual requiere, para un funcionamiento adecuado, de que sus señalamientos sean acatados... No perder de vista los alcances de la jurisdicción de la C.N.D.H. resulta de vital importancia para la ciudadanía, la cual en ocasiones puede llegar a olvidar el carácter no resolutorio -y por ende, limitado para la solución de problemas concretos- de la Comisión. (87)

El Dr. Maioriano reflexiona que: "Carente del tradicional imperium jurídico, sustenta su actuación y eficacia en la repercusión y difusión de su informes que representan auténticos 'cuadros de honor negativos' en los cuales aparecen incluidos los agentes públicos y organismos que no han respondido a las recomendaciones del Defensor del Pueblo". (88)

Antonio Cartaña nos comenta que: "El 'Ombudsman', es sólo un magistrado de opinión que utiliza procedimientos desposeídos de toda formalidad y coacción, con lo cual adquiere una mayor celeridad y elasticidad, exteriorizando su autoridad por el 'imperium' de su propio prestigio... La falta de coacción legal de las decisiones del 'Ombudsman' hace imprescindible también que las mismas sean altamente racionales y convincentes para resultar eficaces". -continúa- "la efectividad y el poder no pueden provenir de facultades legales (léase coactivas) que desnaturalizarían su esencia (el Ombudsman no juzga, ni legisla, ni gobierna) sino de un apoyo de la opinión pública que convierte sus recomendaciones en elementos de convicción tan contundentes que sea ética y políticamente costoso desoírlos... Somos conscientes de lo difícil que puede resultar modificar la realidad a través de recomendaciones no vinculantes, cuando aun las leyes que presentan normas y soluciones obligatorias no logran mitigar los principales problemas sociales. Sin embargo, consideramos que el poder de denuncia representa un arma muy valiosa para iniciar esta

---

(87) C.N.D.H. *Fines y Medios*. México, viernes 15 de octubre de 1993, núm. 3269, pág. 1.

(88) Maioriano, *Idem*, pág. 44.

transformación. El traslado de los problemas a la opinión pública constituye una forma de concientización, tanto para la población como para la clase política, que exige la elaboración de respuestas por parte de ésta. La denuncia implica una presión para los gobernantes que obliga a la toma de decisiones para la solución de situaciones concretas". (89)

"En cuanto a la función de un Ombudsman y nuestro Defensor del Pueblo se ha cansado de decirlo sin gran éxito (c.f. su 'informe I' de 1983), se debe partir de la base - ignorada por más de un publicista y, desde luego, por la inmensa mayoría de la 'prensa'- de que no es un juez ni un tribunal, que no tiene jurisdicción, sus 'acuerdos o decisiones' son 'recomendaciones', 'advertencias', 'recordatorios'... dirigidos a un funcionario, a una administración... pero que no vinculan ni a funcionarios ni a administraciones, el Ombudsman carece de la potestad de coertio, característica de la jurisdicción. ¿Dónde reside, pues su influencia?... en la auctoritas, en el sentido romano de la expresión; en el de que 'referida a un acto determinado, es la afirmación de su indiscutible validez, asentada en una serie de valores morales refrendados por la tradición... un prestigio, una dignidad social, una fuerza moral que, de rechazo, revierte a nuestro ser, reafirmando y robusteciendo la obligación de ser fieles a nosotros mismos para poder seguir siendo dignos de tal auctoritas'. Ello hace que los demás respeten dicha auctoritas, incluidas las administraciones, aunque el nombre oficial de sus decisiones sea el de 'observaciones, recomendaciones, advertencias, recordatorios, sugerencias'... Esta auctoritas no la han conseguido los Ombudsmen, sino por su permanente contacto con el pueblo y la administración". (90)

El Dr. Ignacio Burgoa Orihuela nos comenta al respecto que: " La Comisión como todos sabemos recomienda a los órganos competentes del Estado para que hagan cesar las

(89) El Defensor Del Pueblo: La experiencia en la ciudad de Buenos Aires, en El Defensor del Pueblo en La República de Argentina, Fundación Friedrich Ebert, 1991, págs. 52, 59, 60, 63 y 69.

(90) Fairen Guillén, Víctor, Ob. cit., págs. 29 y 30.

violaciones de los derechos humanos o para evitar esas violaciones. Pero esa recomendación jurídicamente no tiene ninguna fuerza compulsatoria como también todos sabemos. Yo creo que una recomendación de carácter moral como la proveniente de dicha Comisión es mucho más valiosa, mucho más importante que cualquier orden compulsatorio que reciba una autoridad para que proceda en un sentido". (91)

En el mismo sentido, Héctor Villasana: "Por ello se tomó la determinación de crear la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a cuyo frente se designó a un jurista excepcional: el Dr. Jorge Carpizo, quien con una voluntad política inquebrantable y con una decisión jurídica a toda prueba, no ha dudado de recomendar, previo estudio de las denuncias de la violación a los derechos humanos, que se reparen dichas violaciones y, si bien es cierto que su estructura normativa así como sus decisiones, pudiera pensarse, carecen de fuerza de ley, esto es que sean ejecutivas, creemos que ninguna autoridad, cualesquiera que sea su jerarquía, debe rehusarse a cumplir las recomendaciones de la C.N.D.H., cuya fuerza moral avala su validez y le da mayor ejecutividad que si tuviéramos la necesidad de acudir a un procedimiento de cumplimiento coactivo". (92)

Sonia Venegas nos comenta que:

"Aun cuando, como se ha visto, las resoluciones del Ombudsman no se hallan investidas de imperio, sin embargo, gozan de gran prestigio; ello se debe a la auctoritas que los Ombudsman poseen y difunden. (Auctoritas: autoritas, prestigio; éste es más bien un poder moral y no legal). La auctoritas que consiste en la autoridad moral y social de quien ocupa el cargo. Así, el éxito de la institución en cualquier ámbito depende de la persona nombrada".

---

(91) Burgoa Orihuela, Ignacio, et. al., Simposio: Los Abogados Mexicanos y el Ombudsman, (memoria), 1992, pág. 17.

(92) Villasana, Héctor, *Loc. cit.*, pág. 20.

"Múltiples proyectos y ordenamientos reguladores de la institución exigen como requisito de designación, el que se trate de un jurista de especial integridad; p.e. la iniciativa de ley para restablecer un Ombudsman en Noruega establecía que el titular del cargo debería ser un abogado altamente calificado... Además, debería poseer prestigio y autoridad que indujeran a los órganos administrativos y a las personas privadas, a aceptar por regla general su opinión... Con ello, se pretende asegurar que los Ombudsman sean personas de alto nivel profesional, con reconocido prestigio e integridad, que se mantenga al margen de la actividad política; así garantizan desempeñar su papel de modo imparcial y autónomo, sin ningún tipo de presiones, a la vez que se descarta la posibilidad de utilizar su nombramiento como plataforma política, lo cual desvirtuaría los fines para los cuales se instituye la figura del Ombudsman". (93)

Hedwiga Lindner López nos comenta a propósito de la no vinculación de las recomendaciones, en este caso de la C.N.D.H., "Los Ombudsman no son jueces ni tribunales sino órganos designados por los parlamentos, que intervienen como supervisores de la administración y como defensores de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos frente a dicha administración, aunque sin potestad coercitiva directa. Sin embargo, los Ombudsman cuentan con armas formidables para imponer sus 'recomendaciones' en forma indirecta. El arma más característica la constituye la publicidad dada a sus decisiones tanto en la prensa diaria, como en los medios masivos de comunicación y en los informes anuales que deben presentar a los de la administración y el respeto por esta a los legítimos intereses y derechos públicos subjetivos de los ciudadanos."

"La autoridad del Ombudsman radica, en forma muy importante, en la persona de su titular, quien se caracteriza por ser un jurista eminente con gran prestigio y dignidad social

(93) Venegas Alvarez, Sonia, Ob. cit., págs. 49 y 50.

cuyas recomendaciones tienen fuerte resonancia en la sociedad. En consecuencia, la fuerza si no vinculativa, si persuasiva de sus decisiones proviene de su auctoritas. (94) Y el autor citado, dice que para Víctor Fairen Guillén los medios para adquirir auctoritas son:

- Ser ajeno y estar alejado de la política
- La publicidad del cargo (su conocimiento por el pueblo)
- Su fácil accesibilidad por los ciudadanos
- La "mentalización" por los ciudadanos de la institución del Ombudsman
- Publicidad de las actividades y decisiones del Ombudsman.

Un "importante problema, ha sido en esa experiencia la insuficiente fuerza imperativa y, en su caso, sancionadora del Defensor, frente a los prolongados silencios, las pasividades, o incluso, las 'resistencias', más o menos disimuladas, de ciertos funcionarios públicos, o de sus superiores jerárquicos, ante las peticiones de fehaciente información, tramitados por el Defensor, respecto a unas u otras quejas, o ante las 'recomendaciones' por él formuladas... para promover un cambio equitativo de criterio en la interpretación de una norma vigente o, en su caso la reforma de esta, si resulta discordante con la letra o el espíritu de la Constitución."

"Ciertamente que el Defensor del Pueblo, que no es juez ni legislador, no puede aspirar a disponer de capacidad sancionadora directa ante esos obstáculos, pero para su credibilidad ante los ciudadanos y, sobre todo, para eficacia de su misión constitucional, necesita cada vez más que los órganos del poder legislativo (ante quienes rinde informes y, cuando urge, informes especiales...), le presten un eficaz apoyo, no sólo mediante juicios

---

(94) Lindner López, Hedwiga, Es la Comisión Nacional de Derechos Humanos el Ombudsman Mexicano, en Revista Jurídica Jalisciense, año 2, núm. 4, sep-dic. 1992, pág. 88.



laudatarios, muy dignos de agradecer, sino con mociones al Gobierno e, incluso, con proposiciones de Ley, que remedien hacia el futuro las situaciones injustas". (95)

"14. Uno de los lineamientos que han determinado, paradójicamente, el éxito de la institución del Ombudsman ha sido el carácter no obligatorio de sus resoluciones, que por ello son consideradas como simples recomendaciones y que a primera vista pueden parecer inocuas, especialmente en Latinoamérica, y por supuesto en nuestro país, debido a la prepotencia tradicional de los empleados y funcionarios administrativos"... "15. Por ello se ha calificado a esta institución como 'Magistratura de Opinión, de Persuasión o de Convicción', ya que pretende persuadir o convencer a la autoridad contra la cual se presenta una reclamación para que modifique su conducta, cuando esta se considera lesiva para los derechos e intereses legítimos de uno o varios gobernados. Pero esto no significa que este organismo defensor esté privado de medios que le permitan lograr la reparación que pretende. Entre estos instrumentos se encuentran los informes especiales o periódicos que presenta a los superiores jerárquicos de las autoridades responsables o a los organismos que puedan exigir dicha responsabilidad, ante los cuales tiene que justificarse el empleado o funcionario que se muestra reacio a atender la recomendación respectiva". (96)

Respecto al carácter "no vinculatorio" de las recomendaciones de la Comisión Nacional, aquí también tenemos un elemento clásico del perfil de todo Ombudsman. Al respecto, en el artículo 46, párrafo primero de la Ley de la C.N.D.H., se define claramente que:

---

(95) Ruiz-Jiménez, Joaquín, El Ombudsman o Defensor del Pueblo, en Vínculo Jurídico, Número 1, enero-marzo 1990, pág. 10.

(96) Fix-Zamudio, Héctor, Protección Jurídica de los Derechos Humanos. (Estudios Comparativos), México, C.N.D.H., 1991, págs. 218 y 219.

"La recomendación será pública y autónoma, no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en 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". La parte del precepto citado, sintetiza las características de las recomendaciones de la C.N.D.H., y le da un énfasis a la incoercibilidad de las mismas. Dicha no coercitividad, no corresponde con la doctrina del formalismo Jurídico o Positivismo que le da suma importancia, al carácter imperativo de una norma jurídica, el elemento consustancial de su coercitividad, es decir, la obligatoriedad de cualquier resolución emanada de autoridad competente y que halla observado el principio de legalidad. Muchos de los críticos de la institución dicen que el trabajo de este organismo no es eficaz, porque sus resoluciones no son cumplidas, o a veces, ni siquiera aceptadas, lo cual también demuestra, una insensibilidad usual entre los hombres del poder público, llamados por la ley, servidores públicos.

Reiteramos, la fuerza de las recomendaciones, la tienen exclusivamente en su auctoritas, en el prestigio y autoridad moral del órgano que las formula, y más específicamente, del Presidente o titular máximo del mismo, de tal suerte, que si las recomendaciones no son coercibles, ni hay mecanismo jurídico de que lo sean, para su acatamiento y cumplimiento cabal, es menester, y en la práctica así es, que dichas recomendaciones vayan cabalmente fundamentadas y motivadas conforme a Derecho, que se les de una amplia cobertura informativa en los medios, de tal modo que a las altas autoridades a las cuales van dirigidas, sean políticamente vulnerados y exhibidos, -por los excesos, atropellos o violaciones cometidos por los subalternos de su ramo- sino aceptan y cumplen íntegra y totalmente las sugerencias hechas en la recomendación que se les envía.

Así tenemos, que el mecanismo para el acatamiento de una recomendación de la C.N.D.H., es de carácter político, porque la autoridad, a la cual le es enviada la

recomendación, es de alta jerarquía en el espectro político mexicano, es decir tiene poder de decisión respecto a sus subordinados. Porque si la autoridad a la cual le es enviada una recomendación, no la acepta o no la cumple, ello debe ser denunciado inmediatamente en los medios de comunicación nacionales y en la Gaceta -órgano oficial de comunicación- de la Comisión Nacional. Lo que exhibe y hace vulnerable por el altísimo costo político para la autoridad renuente a acatar las sugerencias de la Comisión. Porque la denuncia también puede realizarse a través de los informes, tanto el anual, como los especiales. Porque el informe anual, lo rinde el Presidente de la C.N.D.H. ante representantes de las cámaras de senadores y diputados del Congreso de la Unión, y lo que es más trascendente, políticamente, ante el titular del Poder Ejecutivo Federal. Lo que hace costosamente negativo, en imagen, ubicación, legitimidad y carrera política de aquel funcionario que es mostrado ante los ojos del jefe del Estado mexicano, ante legisladores federales, ante toda la clase política mexicana, tanto oficial como de oposición, y desde luego, ante la opinión pública nacional e internacional.

"Los Ombudsmen en México realizan hoy en día funciones que ninguna otra institución del Estado había asumido con anterioridad. Entre estas funciones ocupa un destacado lugar la lucha contra la impunidad a través de un procedimiento que se traduce básicamente en extender la responsabilidad de funcionarios públicos anónimos, políticamente inimputables (que son los que por lo general violan materialmente los derechos humanos) a funcionarios conocidos por la opinión pública, y por lo tanto políticamente vulnerables, en los casos y situaciones que no actúan para corregir y evitar las violaciones de sus subordinados, exhibiéndolos como los verdaderos y principales responsables de la violación a los derechos humanos." (97)

---

(97) Sarre Iguñiz, Miguel, El Abogado en el Papel de Ombudsman en el Papel del Abogado, México, Porrúa, I.I.J. U.N.A.M., 1993, págs. 157 y 158.

"2. La expedición de recomendaciones públicas autónomas no obligatorias para la autoridad...El anterior principio es el que configura principalmente a estos organismos como un Ombudsman, y a su vez contiene tres elementos : a) son recomendaciones, por tanto no son obligatorias para la autoridad, b) son autónomas y c) son públicas...a) si las recomendaciones fueran obligatorias para la autoridad, se convertirían en sentencias, o sea en decisiones jurisdiccionales, y en esta forma estos Ombudsman dejarían de ser tales, para transformarse en tribunales... La autoridad se siente inclinada a aceptar la recomendación, entre otras razones, por el costo político que le tendría rechazarla, ya que la opinión pública esta muy bien informada del contenido de esa recomendación. Así, su publicidad se convierte en piedra angular de todas las acciones del Ombudsman, pero especialmente de sus recomendaciones." (98)

## **2. Elementos que Contienen los Textos de las Recomendaciones. Análisis del artículo 133 del Reglamento Interno de la CNDH**

### **2.1. Descripción de los hechos violatorios de derechos humanos**

En esta parte de la recomendación se narran y describen, con precisión, las circunstancias y condiciones, de tiempo, lugar y modo en que ocurrió el hecho, presuntivo de violación a los derechos humanos de una persona. Generalmente, la base de ésta parte del documento de recomendación, es el escrito de queja presentado inicialmente por el ciudadano o gobernado ante la Comisión Nacional, con lo cual se excita y da inicio el procedimiento del órgano administrativo protector de los derechos humanos. Es fundamental que el quejoso aporte toda la información posible a su alcance a fin de que en el momento

---

(98) Carpizo, Jorge, Derechos Humanos y Ombudsman, México, C.N.D.H., 1993, págs. 123 y 124.

de la calificación de la queja por el personal de la Comisión Nacional, se determine con conocimiento preciso y concreto si hay lugar a iniciar el procedimiento investigatorio.

## **2.2. Enumeración de las evidencias que demuestran la violación a un derecho humano**

En esta parte se incluyen todos y cada uno de los elementos de convicción que aporte tanto el quejoso, como los que surjan en el curso de la investigación que hayan realizado los visitadores adjuntos. Los elementos de prueba podrán ser todas las que acepta el orden jurídico mexicano, testimoniales, documentales, periciales, etcétera.

## **2.3. Descripción de la situación jurídica generada por la violación a un derecho humano**

Esta parte es muy importante, aquí se aplica, en buena medida el talento y el criterio jurídico para evidenciar plena, clara, rotunda e inobjetablemente la existencia concreta a la violación del derecho humano de una persona en particular. En ésta parte de la recomendación, se establece la situación legal que haya motivado o motive, la aceptación y procedibilidad de la queja del gobernado o agraviado en su esfera jurídica.

## **2.4. Observaciones, razonamientos lógico-jurídicos y fundamentación legal**

Esta parte es vital para el documento de recomendación, pues va el soporte jurídico, la fundamentación, las normas jurídicas que procedan conforme al Derecho Positivo Mexicano, respecto a las violaciones de los derechos inherentes de la persona. Aquí se cita,

en primer lugar, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a continuación instrumentos jurídicos internacionales, es decir, tratados internacionales, especialmente en la materia de derechos humanos. Después, Legislación Federal de la materia de que se trate, Penal, Civil, Mercantil, Salud, Administrativa, etcétera y, finalmente, los Reglamentos, también de la materia específica de que se trate. Después, si se considera oportuno se cita la Doctrina Jurídica que corresponda para reforzar los razonamientos, apreciaciones, opiniones y observaciones que se hayan acompañado a la fundamentación legal.

Nos parece que, en esta parte del documento de recomendación, va la parte, estrictamente jurídica, de la gran labor de juristas y abogados. Aquí, específicamente, creemos que, está el núcleo de la naturaleza jurídica del documento de recomendación. Es decir, aquí tenemos la parte técnica y doctrinaria, tanto de legislación vigente aplicable al caso concreto, como los estudios e investigaciones realizados por los jurisconsultos y que sirven para el exclusivo objetivo de darle mayor apoyo y base jurídica a la recomendación.

## **2.5. Recomendaciones específicas a la autoridad responsable de violentar un derecho humano**

Es la última parte del documento, público, autónomo y no obligatorio, la CNDH, realiza las sugerencias pertinentes a la autoridad o servidor público de alta jerarquía, para sanear, componer, arreglar la situación de facto ilegal para que se adecúe conforme al imperio del Derecho y de la Ley vigente que se haya transgredido y pedir la sanción, amonestación, infracción administrativa o iniciar el procedimiento penal correspondiente, en contra del funcionario jerárquico inferior que dependa de aquél.

Se hacen las peticiones, propuestas a la autoridad responsable de violar un derecho humano para realizar los cambios legislativos apropiados que permitan una mejor protección de los derechos de los gobernados. Es decir, se hacen los pedimentos concretos a la autoridad, para componer, arreglar o darle vigencia específica a los derechos humanos del quejoso que acudió a la Comisión Nacional para su protección.

Es menester señalar, finalmente, que, debe haber una correspondencia, entre el hecho descrito como violatorio de derechos humanos, las evidencias irrefutables que emerjan, la situación jurídica concreta generada por dicha violación, la fundamentación y la Doctrina Jurídica aplicable y, por último, las recomendaciones específicas dirigidas a la autoridad políticamente imputable, que permitan la vigencia y cumplimiento del orden jurídico en materia de derechos humanos.

### **3. Procedimiento de la CNDH para la Formulación de sus Recomendaciones**

"En cuanto al procedimiento, todos los ordenamientos consultados se hayan conformes en que se observen los principios del 'proceso legal' (aunque no sea jurisdiccional): conceder derechos y oportunidades procedimentales de defensa al funcionario o Administración contra los que la queja se ha dirigido (si hubo tal queja); llamamiento al propio quejoso para que explique su actitud o incluso para que intente refutar la defensa de la Administración o funcionario". (99)

"1. Procedimiento de investigación. El Primer punto sobre el que es necesario insistir al tratar el tema, lo constituye el hecho determinante de que el proceso indagatorio o de investigación que se inicia una vez que la queja presentada se considera como

(99) Faïren Guillén, Víctor, ob. cit., pág.34.

competencia del Defensor, no debe afectar en nada ni interferir con las posibles actuaciones a realizar, de acuerdo con lo que previene la ley de Procedimiento Administrativo, para recurrir en vía administrativa, ni menos aún con las que proceden en vía jurisdiccional. Al acudir al Defensor del Pueblo se pone en marcha un procedimiento de naturaleza distinta y autónomo a cualquier otro que se sustancie en esos terrenos." (100)

"El Defensor del Pueblo profundamente antiformalista, gratuito y de gestión rápida, puede convertirse en un importantísimo colaborador de la jurisdicción, descargando a esta multitud de temas que posiblemente puedan encontrar una solución previa y óptima por el camino informal de la mediación ante la Administración Pública; y lo que es más importante, la intervención fiscalizadora del Defensor del Pueblo sobre las distintas administraciones no tiene nada que ver ni interfiere, como ha quedado descrito, con la alta función de juzgar. Son dos planos de acción radicalmente distintos que no cabe confundir bajo ninguna perspectiva desde donde se les observe".(101)

"Una vez que la queja ha sido admitida, es registrada y se turna a alguno de los Ombudsmen o auxiliares de éstos. El servidor público en contra del cual se presentó la queja, es informado de la existencia de la misma e invitado a exponer sus razones al respecto, para dar cumplimiento al principio *auditor et altera pars...* Si el Ombudsman considera válidas las razones expuestas por el demandado, informará al promovente; si por el contrario, éste no está convencido, aduce nuevos argumentos o se opone fundamentalmente a la versión oficial, el Ombudsman continuará la investigación... El Ombudsman tiene a su disposición, para realizar la investigación, los medios más amplios y variados, entre otros: las inspecciones, los interrogatorios, las pruebas testimoniales, el examen de documentos públicos y las pruebas periciales.(102)

(100) Gil-Robles, y Gil-Delegado, Alvaro, ob. cit., pág. 124.

(101) *Ibidem.*, pág. 141.

(102) Venegas, Alvarez, Sonia, ob.cit., págs. 82 y 83.



### **3.1. Interposición de la queja por el gobernado ante la C.N.D.H.**

Se faculta para que "cualquier persona" interponga la queja en las oficinas de la C.N.D.H., sea directamente o por medio de representante que no necesariamente tiene que ser Licenciado en Derecho. En el caso de que el presunto agraviado, se encuentre privado de su libertad o se desconozca su paradero, la queja podrá ser efectuada por sus parientes o vecinos, incluso por menores de edad.

Las organizaciones no gubernamentales que legalmente conforme a la ley se encuentren constituidas, podrán acudir a las oficinas de la C.N.D.H. a interponer quejas sobre presuntas violaciones a los derechos fundamentales de una persona que, por sus condiciones o circunstancias físico-mentales o socio-económicas no pueda hacerlo por sí misma.

El artículo 26 de la Ley vigente de la C.N.D.H. establece que:

El "plazo" para presentar una queja ante la CNDH, es de un año, "a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. "En casos excepcionales", discrecionalmente, la Comisión Nacional, podrá ampliar el plazo mencionado por medio de una "resolución razonada".

Para las "violaciones de lesa humanidad", no se considera plazo alguno, es decir, que en todo tiempo se puede interponer queja contra esta clase de transgresiones terriblemente graves.

La queja deberá presentarse por escrito, en el que se pondrán los generales del quejoso, nombre, dirección y teléfono, así como la descripción o narración de los hechos que se consideren violatorios de sus derechos humanos. La Comisión Nacional no admite quejas anónimas, por lo que, cuando en algún caso urgente, se formule a través de cualquier medio electrónico, la reclamación deberá ratificarse "dentro de los tres días siguientes a su presentación".

Es menester señalar que la Comisión Nacional establecerá personal de guardia para recibir y atender las quejas urgentes a cualquier hora del día y de la noche.

Sin embargo, se considera que las "quejas también podrán presentarse oralmente, cuando los comparecientes no puedan escribir o sean menores de edad".

Como en toda queja, es necesario, establecer o identificar a la autoridad presuntamente responsable de la violación a un derecho humano, si ello no es posible, se admitirá, "si procede", en el entendido de que con las investigaciones se aclare quien es el servidor público a quien se le imputa la conculcación de un derecho específico.

En el caso de que la queja sea "manifiestamente improcedente o infundada", no se admitirá por incompetencia de la Comisión Nacional. Sin embargo, la Comisión Nacional "deberá proporcionar orientación jurídica al reclamante", a efecto de que el quejoso se dirija ante la autoridad competente que deba resolver su asunto planteado. Es necesario subrayar que en un acto de relativa discrecionalidad la Comisión Nacional, por medio de su titular y previa consulta con el Consejo, "puede declinar su competencia en un caso determinado", es decir, no admitir la queja interpuesta por algún gobernado a quien presuntamente se le hayan conculcado sus derechos humanos, cuando así lo considere conveniente para preservar la autonomía y autoridad moral de la institución".

### **3.2. Investigación de la presunta violación de un derecho humano y acopio de los elementos de convicción que la comprueben**

Se inicia el procedimiento investigatorio, con el pedimento de la C.N.D.H. al servidor público señalado como presunto responsable de las violaciones, para que rinda un informe "sobre los actos, omisiones o resoluciones que se le atribuyan en la queja", el plazo para que lo presente será de 15 días naturales, lo cual podrá ser reducido si, a consideración de la Comisión Nacional, la urgencia del caso así lo amerita.

Ahora bien, la ausencia de rendición del informe o el retraso injustificado en su presentación, "además de la responsabilidad respectiva", tendrá el efecto de que en relación con los hechos que se le imputen en el escrito de queja, se tendrán por ciertos salvo prueba en contrario.

La C.N.D.H. actualmente cuenta con tres Visitadurías Generales, dos para asuntos diversos de los que la propia Comisión es competente, y una tercera, exclusivamente para asuntos penitenciarios. Cuando se presenta una queja por algún presunto agraviado, si procede, se abre un expediente en la Dirección General de Quejas, la cual lo turna a través de su coordinación interna, al Visitador General que corresponda, por medio, también de su propio coordinador interno, este último por acuerdo del visitador General, lo envía a un Visitador adjunto responsable directo, concreto e inmediato de la investigación del caso.

El Visitador General cuenta con facultades investigatorias que principalmente son: pedir -a las autoridades señaladas como presuntas responsables de violaciones a derechos humanos- los informes y documentos que considere pertinentes, pedir de otros servidores públicos, o particulares, todo tipo de documentos; realizar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio de sus colaboradores; citar a las personas que deban comparecer

### **3.2. Investigación de la presunta violación de un derecho humano y acopio de los elementos de convicción que la comprueben**

Se inicia el procedimiento investigatorio, con el pedimento de la C.N.D.H. al servidor público señalado como presunto responsable de las violaciones, para que rinda un informe "sobre los actos, omisiones o resoluciones que se le atribuyan en la queja", el plazo para que lo presente será de 15 días naturales, lo cual podrá ser reducido si, a consideración de la Comisión Nacional, la urgencia del caso así lo amerita.

Ahora bien, la ausencia de rendición del informe o el retraso injustificado en su presentación, "además de la responsabilidad respectiva", tendrá el efecto de que en relación con los hechos que se le imputen en el escrito de queja, se tendrán por ciertos salvo prueba en contrario.

La C.N.D.H. actualmente cuenta con tres Visitadurías Generales, dos para asuntos diversos de los que la propia Comisión es competente, y una tercera, exclusivamente para asuntos penitenciarios. Cuando se presenta una queja por algún presunto agraviado, si procede, se abre un expediente en la Dirección General de Quejas, la cual lo turna a través de su coordinación interna, al Visitador General que corresponda, por medio, también de su propio coordinador interno, este último por acuerdo del visitador General, lo envía a un Visitador adjunto responsable directo, concreto e inmediato de la investigación del caso.

El Visitador General cuenta con facultades investigatorias que principalmente son: pedir -a las autoridades señaladas como presuntas responsables de violaciones a derechos humanos- los informes y documentos que considere pertinentes, pedir de otros servidores públicos, o particulares, todo tipo de documentos; realizar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio de sus colaboradores; citar a las personas que deban comparecer

como peritos o testigos; de lo anterior, se entiende que se generan los medios de prueba: documentales, periciales, testimoniales, etcétera, que permitan un mejor conocimiento del asunto, un esclarecimiento de los hechos, una valoración y ponderación de los elementos de juicio para llegar a una verdad.

Además, el Visitador General, tiene la facultad de solicitar, a las autoridades que corresponda las medidas precautorias o cautelares de conservación o restitución según sea el caso, "necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas" o "producción de daños de difícil reparación a los afectados".

Todos los elementos probatorios, tanto los que presentan los interesados, las autoridades, o bien que la Comisión Nacional "recabe de oficio", serán evaluados "en su conjunto por el Visitador General, de acuerdo con los principios de la lógica, de la experiencia, y en su caso de la legalidad", a efecto de que permitan generar convicción sobre los hechos materia de la investigación, así lo determina el artículo 41 de la Ley vigente de la C.N.D.H.

Queremos resaltar una vez más que, el artículo 42 de la Ley de la CNDH, dice: las conclusiones del expediente, que serán la base de las recomendaciones estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente".

### **3.3. Elaboración del proyecto de Recomendación y su final rubricación por el Presidente de la CNDH**

Una vez terminada la investigación de acopio de pruebas, el Visitador General realizará, si existen elementos que permitan concluir que sí existe violación a un derecho humano, si procede, un proyecto de recomendación, "se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas", a efecto de establecer si las autoridades han conculcado o no los derechos fundamentales del presuntamente agraviado, "al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuada o erróneas", así lo ordena el artículo 44 de la ley vigente de la C.N.D.H.

En el mismo proyecto de recomendación, se establecerán los mecanismos jurídicos adecuados par la "efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales", así también, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado al agraviado, por el proceder no ajustado a Derecho de la autoridad responsable.

Una vez concluida la investigación y obtenidos los elementos de convicción necesarios para probar la existencia de violaciones a Derechos Humanos, el Visitador Adjunto lo patentizará a su superior jerárquico inmediato a efecto de que se le den instrucciones precisas de que proceda a la formulación del proyecto de recomendación.

El mismo proyecto de recomendación lo hará el Visitador Adjunto acorde con las directrices que le dé el Visitador General, el Director General de la Visitaduría o su respectivo Director de Area.

El proyecto de recomendación, se presentará al Visitador General respectivo para que formule las observaciones, opiniones, consideraciones y modificaciones que considere prudentes. Cuando todas estas hayan sido incluidas al cuerpo o texto del proyecto de recomendación, el Visitador General lo presentará al superior conocimiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Finalmente, el artículo 132 del Reglamento Interno vigente de la C.N.D.H. establece que: el titular de la Comisión Nacional analizará todos los proyectos de recomendación que los Visitadores Generales le presenten, "formulará las modificaciones, las observaciones y las consideraciones que resultan convenientes y, en su caso, suscribirá el texto de la recomendación".

#### **3.4. Notificación al Servidor Público para que dé cumplimiento a la Recomendación y al quejoso de su emisión**

Con la rúbrica del titular de la C.N.D.H. al final del texto del proyecto de recomendación, esta se transforma en una auténtica, legítima y legal recomendación, la cual "se notificará de inmediato a la autoridad o servidor público a la que vaya dirigida", a efecto de que esta realice lo pertinente para el cabal cumplimiento de la misma.

La autoridad a quien se haya enviado una recomendación, tendrá un plazo de 15 días hábiles para contestar si la acepta o no. Si es negativo, se denunciara en los medios masivos de comunicación para el conocimiento de la opinión pública nacional e internacional. Si acepta la recomendación tendrá un plazo de 15 días "contados a partir del vencimiento del término del que disponía para responder sobre la aceptación", a efecto de que pueda enviar

las pruebas fehacientes de que la recomendación ha sido cumplida en su íntegro, total y completo texto.

Por lo que respecta a los quejosos, las recomendaciones les serán notificadas "dentro de los siguientes 6 días naturales a aquel en que la misma fué" suscrita por el titular de la Comisión Nacional.

#### **4. Publicidad de las Recomendaciones que Resuelve Enviar la CNDH a las Autoridades Responsables**

##### **4.1. En la Gaceta de la CNDH**

La Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es el órgano oficial de difusión. Es una publicación mensual y su contenido principal son el texto íntegro o la síntesis de las recomendaciones del organismo. También se publican los documentos de no responsabilidad que se hayan formulado, así como amplia y diversa información sobre los derechos humanos y la Comisión Nacional, síntesis de los informes anuales y especiales, etc. Como podemos apreciar, es muy importante este órgano de comunicación que tiene la Comisión. Cualquier ciudadano mexicano que lo solicite, puede recibirla en su domicilio particular, gratuitamente, lo cual garantiza que aquellos gobernados que quieran o deseen estar informados con precisión, de las actividades y del trabajo, pero sobre todo, de las recomendaciones de la Comisión Nacional, tendrán en la Gaceta un instrumento eficaz, honesto y de muy alta calidad.



#### 4.2. En los medios masivos de comunicación: prensa, radio y televisión.

"Y aquí surge un problema muy importante en América Latina: la relación del Ombudsman con los medios masivos de comunicación. En varios de esos países, algunos de esos medios no son todo lo honestos que se desearía que fueran. Varios reciben subsidios de funcionarios públicos y de narcotraficantes para atacar al Ombudsman, para tratar de acallarlo y desprestigiarlo. En esos países, la labor del Ombudsman se complica en demasía. Considero que el Ombudsman debe mantener un diálogo constante con los dueños, directores, jefes de información y funcionarios de los medios masivos de comunicación, así como con los reporteros y entrevistadores. Proporcionarles información y más información. Tratar de ganarlos para la causa del Ombudsman y lo que ella representa". (103)

Los medios de difusión, impresos o electrónicos, hoy en día juegan un papel primordial. Sobre la publicidad de las recomendaciones de la C.N.D.H. significan mucho los medios, las corrientes de opinión en favor de su trabajo, en defensa de los derechos humanos que pueda generar entre los diversos sectores, grupos de presión o de interés, que conforman a una complejísima sociedad mexicana. Se trataría de despertar conciencias, moverlas, que tomen posición respecto a un hecho concreto, que las corrientes de opinión de ciudadanos participativos, vayan alentando la corriente en favor de la causa de los derechos humanos, en última instancia, se trataría de despertar sensibilidades, informando oportuna y verazmente, lo cual en consecuencia es una manera, solo una, de trabajar cotidianamente por una cultura de los derechos fundamentales de la persona humana. En síntesis, la prensa, juega un papel trascendental. Actualmente se ha destacado principalmente en los medios escritos sólo un importante periódico nacional, a saber, "La Jornada", que publica sistemática y cotidianamente información en torno a todas las actividades de la Comisión

---

(103) Carpizo. Jorge. Algunas reflexiones sobre el Ombudsman y los derechos humanos, C.N.D.H., 1992, pág. 19.

Nacional y particularmente, la emisión de nuevas recomendaciones de las cuales se hace una síntesis muy precisa y clara, además de que en suplementos se publica íntegramente el informe anual del organismo, podríamos decir que es el único medio que se ha comprometido más, mucho más que otros, para la publicidad del trabajo de la C.N.D.H. Por parte de la Radio, existe en Radio-UNAM un programa titulado "Argumentos" que semanalmente tiene una hora al aire sobre tópicos relativos al Ombudsman y los derechos humanos, es un espacio valiosísimo que generosamente, nuestra Universidad brinda a la C.N.D.H. En Radio Educación existe otro programa similar, de una hora de duración y su presentación es semanal.

En la T.V. eventualmente, cuando hay un acto o hecho de relevancia que amerite su difusión, la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, presenta en diversos canales de la T.V. privada, y en diferentes horarios, programas realizados por la C.N.D.H., para la información de su trabajo y actividades, respecto a sus diferentes programas. A grandes rasgos, esta es la labor que prestan los medios a la C.N.D.H. Nos parece que podría ser más, tanto en cantidad, como en calidad, es decir, podrían ser más los medios que comprometidamente en la causa de los derechos humanos, abrieran sus espacios que permitieran poner a debate, este esencial tema de siempre, el asunto es muy complejo e intrincado, difícil, sin embargo no nos cabe la menor duda de que si los medios, no cooperan más y mejor, con la publicidad y difusión del trabajo de la Comisión Nacional, especialmente, en lo que a las recomendaciones se refiere, la causa se vera mermada, limitada y poco eficaz. Al no tener poder coercitivo las recomendaciones de la Comisión, solo pueden confiar su fuerza y empuje en el prestigio, honradez y compromiso real del presidente de la Comisión Nacional y la calidad moral intrínseca, que efectivamente tienen sus recomendaciones para su total cumplimiento por parte de la autoridad y en el apoyo que logra concitar en la sociedad en su conjunto a través de la labor ética, objetiva e imparcial de los medios de difusión masiva.

### 4.3. Informes

#### 4.3.1. Informe anual

El Dr. Maioriano nos comenta que: "Como contrapartida de su independencia funcional, el conrisionado parlamentario se encuentra obligado a presentar al Parlamento un informe anual en el cual hace constar un balance de su actividad señalando, al mismo tiempo, las cuestiones en que ha tomado internación y los criterios que ha aplicado. Pone también de manifiesto los defectos y revisiones que ha advertido en el ordenamiento jurídico efectuando, en consecuencia, las recomendaciones pertinentes en pos de su modificación."

"Estos informes son distribuidos a todos los organismos administrativos adquiriendo notariad pública a través de la difusión que le otorga la prensa. Ellos constituyen, en la práctica, verdaderos `cuadros de honor negativos' en los cuales se incluye a los funcionarios y organismos cuya conducta negligente, abusiva o arbitraria ha sido comprobada. La sola mención en sus informes supone una descalificación moral que es temida por los funcionarios de elevada conciencia cívica". (104)

"Aquí se halla el germen de una atribución clásica de los Ombudsmänner, que culmina en la publicidad general a dar a tales "sugerencias". Esta publicidad general... de los informes anuales y extraordinarios, a nuestro entender... el Defensor del Pueblo debe asumir las responsabilidades de su trabajo publicándolo antes de presentarlo a las Cámaras. Publicación de tipo general -esto es, destinada al gran público... Nos consta el impacto que producen estos informes y sus resúmenes, y que sirven incluso a ulteriores Ombudsmänner como fuente de conocimiento. (105)

---

(104) Maioriano, Jorge Luis, Ob. cit., pág. 30.

(105) Fairen Guillén, Víctor, Ob. cit., pág. 34.

"La eficacia del Ombudsman se debe en gran medida a las campañas publicitarias sobre la forma en que funcionan sus oficinas y del tratamiento dado a sus reclamaciones... Algunos han comprendido con gran entusiasmo esta tarea; entre ellos podemos citar el caso de Austria, en donde con antelación a su puesta en marcha, la institución del Volksanwalts (abogacía Popular) preparó un folleto y un cartel que anunciaba a su oficina; sus integrantes han aparecido en radio y televisión; actualmente los Ombudsman viajan con su personal a lo largo de las entidades federativas para recibir quejas; con tres semanas de anticipación anuncian su visita por los medios locales de comunicación masiva (prensa, radio, televisión, carteles, etcétera); y visitan dichas entidades cuando menos una vez al mes". (106)

"Con los informes anuales, la auctoritas de los Ombudsman se refleja y se refuerza... Los informes anuales del Ombudsman son un arma de presión, en virtud de que los funcionarios públicos, ante la amenaza de verse desprestigiados en dicho informe, optan generalmente por tomar en consideración las resoluciones que la institución les remite. Este informe periódico es también un medio por el cual los mismo funcionarios se percatan de los aciertos y errores de la creación, ejecución y aplicación del derecho". (107)

"Para los especialista en definiciones, la opinión pública es el sentir o estimación en que coincide la generalidad de las personas acerca de asuntos determinados o en el caso que hoy nos ocupa el asunto determinado es el Ombudsman o el defensor o procurador de los Derechos Humanos".

"Lo cierto es que al hablar de opinión pública es indispensable que en ella influyen las siguientes opiniones: a) la opinión de los dueños de los medios, la de sus servidores y la

---

(106) Venegas Alvarez, Sonia, Ob. cit., pág. 51.

(107) Ibidem, págs. 53 y 55.

de sus aliados; b) la opinión de los representantes de algunos sectores de la sociedad, algunas no numerosas pero sí muy poderosas, tanto de la parte política como de la financiera; e) la opinión de los sectores llamados populares dentro de la sociedad, dada a conocer por medio de aliados en los medios, o desplegados, o manifestaciones o pintas y otras formas de expresión; d) la opinión manifestada por medio de las organizaciones populares y sus medios de comunicación: sindicatos, partidos políticos, organizaciones sociales, campesinas, religiosas y de servicio”.

“En el caso de los derechos humanos, sobre todo cuando se trata de secuestro, tortura, maltrato y asesinato, la opinión pública, una buena parte de ella, está a favor de acciones decididas por parte de la Comisión Nacional y aun cuando ya saben -y aceptan- que la tarea de la C.N.D.H. es la de investigar y recomendar pero no la de juzgar y condenar, muchos coinciden en que si hace lo que tiene que hacer ya estará cumpliendo con una misión realmente importante para el desarrollo de la sociedad”.

“Si se acepta que el derecho a la información realmente lo es, entonces la C.N.D.H. - Ombudsman en México tendrá que multiplicar sus esfuerzos para informar al público sobre tres asuntos que considero fundamentales:

a) ¿Porqué se formó la C.N.D.H.?; b) ¿Cuáles son los servicios que ofrece la C.N.D.H.? Sus posibilidades y sus limitaciones; c) lo que la C.N.D.H. ha logrado hacer, en cuanto a casos recibidos y recomendaciones hechas, en forma resumida, clara y precisa.

“Y aquí cabe advertir que lo que hace la C.N.D.H. en materia de publicidad es realmente admirable. Sin embargo, me parece que este gran esfuerzo debe canalizarse hacia

una buena parte de esa sociedad que opina y que desea defender su derecho a estar informada". (108)

#### 4.3.2 Informes especiales

El Dr. Maioriano afirma que: Si su labor persuasiva no llegara a surtir efecto ante la autoridad administrativa cuestionada, el Defensor del Pueblo debe encontrarse facultado para dirigirse al Ministro competente a la máxima autoridad de la respectiva entidad para exponerle los antecedentes del asunto y las recomendaciones sugeridas. Si tampoco así obtuviera satisfacción, puede incluir el asunto en su informe anual o especial, con expresa mención de las autoridades responsables... especiales, si la gravedad o urgencia de los hechos así lo aconsejan; y anuales, en los cuales da cuenta del número y tipo de quejas presentadas, las que hubieran sido rechazadas y sus causas, las que fueron investigadas, el resultado de las mismas y el nombre de las autoridades o funcionarios que no hubieren justificado adecuadamente su comportamiento cuestionado". (109)

### 5. EFECTOS MAS IMPORTANTES DE LAS RECOMENDACIONES DE LA C.N.D.H.

A continuación citamos un acuerdo de la H. Cámara de Diputados, dirigida al Lic. Jorge Madrazo, Presidente de la C.N.D.H., que a la letra dice: "En sesión celebrada en esta fecha por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se aprobó el siguiente

(108) Macin, Raúl A., La opinión pública y el "Ombudsman", se defiende Carpizo, en el semanario COMO, pág. 44.

(109) Maioriano, Jorge Luis, Ob. cit., págs. 43 y 44.

punto de Acuerdo: "UNICO.- La Cámara de Diputados considera preocupante que existan recomendaciones enviadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos a diversas Autoridades, tanto Federales como Locales, que no han sido cumplidas plenamente, a pesar del compromiso que tales autoridades han contraído ante la propia Comisión y la opinión pública nacional.- Esta soberanía considerando el valor moral que tienen las recomendaciones sean cumplidas satisfactoriamente". (110)

En el mismo sentido, solo que, por el titular del Poder Ejecutivo Federal, en la ceremonia en la que se presentó el Primer Informe Anual de la C.N.D.H., sus palabras fueron las siguientes: "Sin embargo, quiero reiterar que la importancia que para el Gobierno de la República tiene, que se cumplan en su totalidad aquellas recomendaciones de la Comisión sean atendidas y cumplidas a plenitud por las autoridades. Y, en especial, doy instrucciones a la Procuraduría General de la República y a la Procuraduría del Distrito Federal para que ejerzan toda su acción y autoridad para que sean plenamente cumplidas las recomendaciones de la Comisión que sólo han sido parcialmente atendidas".(111) Vemos que existe la voluntad política presidencial para el acatamiento de las recomendaciones, sin embargo el problema es muy complejo, hay que luchar contra, inercias, cotos de poder, caciquismos e impunidad en la que se mueven muchos grupos que tienen intereses ilícitos muy fuertes, los cuales de alguna manera son lesionados cuando ello es señalado claramente en el texto de una recomendación.

---

(110) Gaceta de la CNDH, julio de 1993, núm. 93/36, pág. 19.

(111) Ibidem., pág. 18.

**5.1. Señala públicamente a la autoridad jerárquica superior como responsable de violar los derechos humanos del gobernado.**

En el caso mexicano como lo dice uno de sus propios funcionarios, la institución ha tenido el mérito de "elevar la responsabilidad de funcionarios anónimos, políticamente inimputables, que son los que por general violan materialmente los Derechos Humanos, a funcionarios conocidos por la opinión pública, y por lo tanto políticamente vulnerables, en los casos y situaciones en que no actúan para corregir y evitar las violaciones de sus subordinados, exhibiéndolos como los verdaderos y principales responsables de la violación a los Derechos Humanos... El Ombudsman es un crítico por excelencia, y deja la opción de que la opinión pública ubique a cada gobernante en la categoría que le corresponde". (112)

Por su cuenta, el prestigiado periodista Miguel Angel Granados Chapa, nos comenta, en su columna, Plaza Pública, intitulada, "Informe de derechos humanos. Gobernadores exhibidos", nos comenta que: "A esa poderosa capacidad de castigo fuera de lo jurídico que tiene una sociedad está apelando la Comisión Nacional de Derechos Humanos para otorgarle cada vez mayor eficacia a sus recomendaciones. El miércoles de la semana pasada su presidente Jorge Carpizo exhibió, y con ello los puso en entredicho o en ridículo, a varios gobernadores -incluido uno que ya dejó de serlo, y a otro de la oposición-, por su actitud frente a la Comisión."

"Esto lo hizo el responsable de la C.N.D.H. al rendir su tercer informe semestral ante el Presidente Salinas. En esa circunstancia radica la mayor sanción, puesto que en el sistema político mexicano acusar a un funcionario ante el Presidente de la República va en su desdoro de modo que puede ser irremediable". (113)

(112) Gaceta noviembre 92, núm. 92/28, págs. 418 y 420.

(113) Granados Chapa, Miguel Angel, Informe de derechos humanos. Gobernadores exhibidos, en la Jornada, viernes 13 de diciembre de 1991, núm. 2606, pág. 4.



"El informe periódico, que en México es semestral (ahora es anual), tiene una importancia muy grande. Este ha sido el instrumento por excelencia que le ha permitido al Ombudsman en otros países el que sus recomendaciones realmente sean cumplidas, ya que no hay autoridad que le agrada ser señalada como violadora de los derechos humanos, pero además renuente y rebelde a castigar esa violación; en otros países la inclusión de una autoridad en el rubro de autoridades rebeldes a aceptar las recomendaciones del Ombudsman, le ha acarreado como consecuencia un altísimo costo político. ¿Qué pasará en México? En unos meses más lo sabremos. De ese informe y sus consecuencias dependen, en mucho, el futuro y la eficacia de la figura del Ombudsman en nuestro país. Esta es mi verdad". (114)

Las recomendaciones de la C.N.D.H., son enviadas a las más altas autoridades, pues políticamente, ellas sí son vulnerables, si son políticamente imputables y en consecuencia políticamente punibles, debido al alto costo político que tendrían que pagar si se niegan o no atienden oportuna y adecuadamente las sugerencias, opiniones o recomendaciones de la C.N.D.H.

Son esas elevadas autoridades, blanco fácil y evidente de la opinión pública nacional e internacional, pues los medios de difusión, deben estar pendientes, de lo que digan o hagan los altos funcionarios públicos del país. Se afirma pues, que son plenamente vulnerables, al quedar su imagen, actividades y discursos, a los ojos de la sociedad civil, y cuando la C.N.D.H., les envía un requerimiento, una sugerencia o una recomendación, jurídicamente, puedan aceptarla o no, cumplirla o no, parcial o totalmente; pero políticamente lo que su carrera, imagen y futuro político les aconseja es aceptarla y cumplirla cabalmente.

---

(114) Carpizo, Jorge, ¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?, C.N.D.H., 1991, págs. 27 y 28.

## 5.2. No anula, modifica o deja sin efecto las resoluciones o actos de autoridad contra los cuales se hubiera presentado la queja

Dr. Jorge Luis Maioriano: "la acusación tradicional fue sustituida por un recordatorio de los deberes legales, constituyendo, en la actualidad, la manifestación más evidente de esta auténtica 'magistratura de persuasión'. Es aquí donde se destaca el carácter singular de esta figura, carece de imperium jurídico; no está facultada para dejar sin efecto actos administrativos; sus poderes son evidentemente de carácter moral, basado en el prestigio de su mandante -el parlamento- y en la influencia que adquieren frente a la opinión pública, sus informes. En la práctica se erige a ésta en verdadera 'sombra ética del poder.'(115)

"Una vez concluida su labor investigatoria, el Ombudsman emite una resolución; ésta puede adoptar la forma de una sugerencia, advertencia, recordatorio, amonestación, crítica u opinión, pero, la característica común a todas ellas es la carencia de 'potestad y coercitividad directa', es decir, que dichas decisiones no son vinculatorias para los destinatarios, y por lo tanto, no pueden modificar, ni mucho menos revocar, una actuación proveniente de los funcionarios o empleados de la administración pública. Estas resoluciones poseen una amplia aceptación por las autoridades respectivas en virtud del respeto que se guarda al titular del cargo del Ombudsman y que tiene su base en sus conocimientos y en su autoridad moral"... "A pesar de la carencia de efectos vinculatorios de sus resoluciones, no debe creerse que el Ombudsman se encuentra desprovisto de medios jurídicos para imponerlas de manera indirecta, cuando el destinatario no quiere aceptarlas; así por ejemplo, en varios países esta institución disfruta de facultades para acusar penalmente a un funcionario, en caso de existir indicios delictivos; asimismo, está en aptitud de interponer el

(115) Maioriano, Jorge Luis, Ob. cit., pág. 30.

juicio de amparo, o para denunciar ante las autoridades administrativas y jerárquicas superiores, cuando algún funcionario o empleado público ha cometido una infracción disciplinaria".(116)

Continúa su comentario la maestra Venegas Alvarez:

"b) Recomendaciones. El vocablo 'recomendaciones' se emplea, con frecuencia, para calificar las resoluciones emitidas por los Ombudsmen. Sin embargo, el sentido asignado a dicho término varía de un país a otro, por ejemplo, si el Ombudsman danés, descubre que un ministro o exministro incurrió en responsabilidad civil o penal, presenta una recomendación al parlamento para que se inicie el proceso respectivo.. En Noruega, aun cuando la ley habla de 'opiniones', en la práctica el Ombudsman emplea la voz 'recomendación'... La ley del Ombudsman en Nueva Zelanda expresa: 'La tarea principal del Ombudsman es la de investigar, con motivo de una queja o por iniciativa propia'. Además, cuando su resolución consiste en una sugerencia la intitula recomendación. Este significado también se utiliza por el Comisionado Parlamentario Inglés... Otro tipo de recomendaciones que formulan los Ombudsman pueden tener carácter legislativo reglamentario... El Ombudsman sueco, en este aspecto, se ha desarrollado en varias direcciones, que se traducen en solicitar que se elaboren instrucciones más precisas a los funcionarios de manera que llegan a proponer la derogación de disposiciones legislativas.(117)

"Sus recomendaciones pueden servir de base muy importante a los organismos competentes para conocer y resolver sobre la responsabilidad de los servidores públicos

---

(116) Venegas Alvarez, Sonia, Ob. cit., págs. 46 y 47.

(117) Ibidem., págs. 48 y 49.

respectivos, para que puedan aplicar las sanciones correspondientes con mayor objetividad".(118)

Por sí misma una recomendación no tiene ningún efecto legal respecto a la situación jurídica concreta que haya motivado la interposición de la queja por el gobernado ante la C.N.D.H., por posibles violaciones a sus derechos humanos. No tiene ningún efecto jurídico, pero si la enorme carga política para presionar al funcionario público para que acate la recomendación y la cumpla. Decimos que no tienen efecto legal alguno, pues no son coercitivas, ni vinculatorias, (algunos críticos dicen que esta es su máxima debilidad) que el afectado o agraviado en sus derechos fundamentales esta en la más entera libertad de poder ocurrir, ante cualquier instancia o autoridad competente, federal, estatal o municipal, ejecutiva, legislativa o judicial, para ejercitar los recursos, impugnaciones, peticiones, denuncias, demandas o acciones que en tanto persona, le reserve el orden jurídico mexicano, tanto la Constitución General de la República, Leyes Federales, Tratados Internacionales (suscritos y ratificados por el Poder Ejecutivo Federal y el Senado de la República, respectivamente) o Reglamentos.

### **5.3 Fomentar una cultura en Derechos Humanos**

"Otro efecto (tal vez el más importante en el mediano plazo) es que la C.N.D.H. ha contribuido a que el tema de los derechos humanos entre a la conciencia nacional (no tenemos todavía una cultura en ese campo, pero hacia allá vamos). El resultado ha sido que un número cada vez más grande de ciudadanos y grupos están descubriendo que sus problemas forman parte del catálogo de sus derechos. Esto ha llevado a algunas exageraciones en los asuntos que se quieren meter, y a muchas expectativas en la C.N.D.H.

(118) Fix Zamudio, Héctor, Ob. cit., pág. 219.

o en las ONG. Pero se trata de excesos saludables porque ayudan a que se afiance la idea de que la carga principal de la defensa de los derechos está en la organización y la determinación ciudadana".(119)

El Dr. Carpizo nos comenta, a propósito de la importancia sobre la cultura en derechos humanos que debe impulsar comprometidamente un Ombudsman, lo siguiente: "Una de las funciones más importantes -quizás la más importante del Ombudsman- consiste en educar. Por ello, debe de saber divulgar su obra, que esta llegue realmente a la sociedad para que conozca mejor sus derechos y sepa cómo defenderlos, y para que los funcionarios públicos sepan cómo cumplir mejor con sus obligaciones. En muchas ocasiones, el Ombudsman tendrá que repetir sus sugerencias, consejos y recomendaciones. No importa. Las deberá de reiterar cuantas veces sea necesario y nunca perder la paciencia. Esta labor educativa es la que realmente perdurará."

"Un aspecto de importancia en el cual el Ombudsman tiene una papel relevante que jugar es respecto al incremento de la cultura y la educación de los Derechos Humanos en su país, desde sus informes anuales y especiales hasta la realización de cursos de capacitación, programas de radio y televisión, publicaciones, propuestas de temas en Derechos Humanos, tanto para las escuelas primarias, secundarias y bachilleratos como para las universidades".(120)

El abogado Raúl Medina Mora, nos dice al respecto que: "Una cultura de derechos humanos significa que el pueblo está informado y cree en la bondad de que se definan y declaren los derechos humanos, en la dignidad eminente de las personas de toda condición, en que  toda discriminación social es mala y debe superarse, en que la acción prepotente e

(119) Aguayo Quezada, Sergio, Crónica de derechos y presidentes, en la Jornada, sábado 9 de mayo de 1992, núm. 2751.

(120) Carpizo, Jorge, Algunas reflexiones ..., Ob. cit. pág. 31.

injusta de los poderosos, no es absoluta y en que hay una acción posible y eficaz para obtener resultados” y en consecuencia, propone líneas de acción entre las que destacan, “Procurar que en la formación de los abogados tenga un papel el fenómeno contemporáneo de la promoción y defensa de los derechos humanos y sea conocida la figura del Ombudsman o de las figuras similares que las leyes establezcan... Orientar a quien lo pida o necesite para que denuncie, ante la instancia defensora de los derechos humanos como es la Comisión Nacional, las violaciones a sus derechos que haya sufrido”.(121)

El maestro, Raúl González Schmall, nos comenta: ¿Qué se entiende por cultura de los derechos humanos?... la cultura de los derechos humanos alude al comportamiento que una sociedad dada asume respecto a los derechos humanos. Son esquemas de comportamiento que encierran las normas y reglas de conducta, los usos y costumbres, las opiniones corrientes y las actitudes normales frente a los derechos humanos, todo lo cual le da a una sociedad una fisonomía determinada en referencia con éste ámbito de la vida”.(122)

En las conclusiones a su ponencia: “Los derechos humanos en la cultura jurídica”, el maestro Héctor Fix-Fierro, nos comenta que:

“PRIMERA. La cultura jurídica es uno de los factores que determina la efectividad del derecho. Una cultura jurídica favorable a la vigencia de los Derechos Humanos requiere de una mayor difusión y cultura en derechos humanos.”

“Conocimiento de éstos, tanto en el medio jurídico como entre la población en general, en lo cual les toca una importante función que cumplir a las instituciones de educación de todos los niveles.”

---

(121) Medina Mora, Raúl, et. al., Abogados mexicanos, Ob. cit., págs. 49 y 53.

(122) *Ibidem.*, pág. 54.

"TERCERA. Los Derechos Humanos son parte integral del desarrollo y modernización de una sociedad. Su protección y defensa, en nuestro país, dependen de la creación y funcionamiento de instituciones que se interrelacionen adecuadamente con la cultura jurídica mexicana. La Comisión Nacional de Derechos humanos, de reciente creación, parece responder a esta exigencia."(123)

"A excepción de los especialísimos casos en que difiere el culpable a los tribunales, no dispone, frente a la administración de otro poder que el de la recomendación... Todo reposa, en el caso del Ombudsman, sobre factores extrajurídicos, principalmente su autoridad, la que posee por su designación por el parlamento, por sus características personales y por el apoyo que le presta la opinión (autoritas)... El Ombudsman es una magistratura de persuasión y de influencia. El cargo de Ombudsman se ha confiado a hombres de gran autoridad, experiencia, competencia e integridad. Es común que el éxito del Ombudsman depende de su personalidad. Es una institución con un fuerte efecto psicológico... El Ombudsman 'no vence', 'convence', y sino 'convence', informa al parlamento y al público, y en cuanto a aquél, también serán sus dotes personales las que podrán influir sobre la mayoría para aprobar su actuación y desaprobado la de la administración... En cuanto a las relaciones con la administración debe evitar el hacerse pasar por un guardian odioso o por un inútil. Debe intentar ser aceptado por los funcionarios sin sospechas... Por otra parte, si no tuviere suficientes fuerzas y actuase con excesiva cautela, los sujetos a su control no darían peso a su intervención y la opinión pública podría criticarle o acusarlo de oportunismo, debilidad, superficialidad, o falta de valor".(124)

---

(123) Los Derechos Humanos en la Cultura Jurídica, en Jornada sobre los Derechos Humanos en México, Memoria, C.N.D.H., 1991, pág. 51.

(124) Lindner López, Hedwiga, ob. cit., págs. 94 y 95.

Uno de los aspectos más ambiciosos en el trabajo de la C.N.D.H., es sin lugar a duda, el que se logre crear por medio de las recomendaciones una cultura en derechos humanos. Esta se forma en la medida en que las más importantes resoluciones de la C.N.D.H., sus recomendaciones son publicitadas ampliamente en sus informes anuales y especiales, a través de los medios de difusión, tanto impresos como electrónicos, sea por medio de su Gaceta Oficial mensual, o por inserciones pagadas en la prensa escrita o en la cobertura que le brinda RTC en la radio y T.V., o los mismos dueños de los medios de comunicación en sus noticiarios o programas de opinión.

Estas recomendaciones, como lo comentamos, no son coercitivas, pero generan una gran conciencia crítica entre las corrientes de opinión que se generan en el seno de la sociedad civil, hoy en día más vigorosa, viva y plural.

El formar una cultura en derechos humanos en la sociedad mexicana, es uno de los grandes desafíos de la C.N.D.H., en donde existe conciencia entre los gobernados, pero fundamental y principalmente entre los hombres del poder que son precisamente quienes, a la sombra del poder que realmente detentan, sea político, militar, económico, o jurídico, conculcan, muchas de las veces, impunemente los derechos fundamentales de la persona humana. A través de la publicitación más extensa y motivada de las recomendaciones, y de que estas se cumplan puntual y completamente; de que se aisle y se hagan punibles a los agentes, elementos o sujetos que trasgreden la Ley y el Derecho. En la medida en que se le cierra el paso a la impunidad y se le reprime legítima y legalmente, con los instrumentos con que el Estado cuenta, se abre el paso a la credibilidad, a la conciencia, a la confianza en las instituciones y estaremos creando las condiciones para abrirle el paso a la Democracia y que se genere una cultura en derechos humanos, en donde nadie, esté por encima o al margen del orden jurídico vigente.



#### 5.4. Corregir procedimientos y prácticas autoritarias y arbitrarias.

El Dr. Carpizo dice sobre el particular: "Desde luego que la labor del Ombudsman también tiene una función preventiva, ya que sus recomendaciones, informes y documentos tienen una influencia educativa para los funcionarios públicos y para la sociedad en general. Su actividad debe de tener un impacto en el mejor funcionamiento de la administración pública".(125)

Jorge R. Vanossi nos comenta sobre los fines del Defensor del Pueblo que: "Considero que la institución... cumple con la realización de un control dinámico y moralizador de la administración pública, para determinar la existencia de responsabilidad, a fin de que ningún funcionario esté exento de rendir cuentas de su gestión, así como de otorgar la conciencia necesaria a los ciudadanos de que disponen de un instrumento válido para la defensa de sus derechos".(126)

"Otra preocupación de la Opinión Pública es que los deseos de cumplir cada vez mejor con su cometido, que es, no hay que olvidarlo, el de un Ombudsman, crezca tanto que llegue a caer en las trampas de los excesos burocráticos que son, en parte, los que han obligado a los ciudadanos a defenderse de las autoridades que cada día se inmiscuyen más en su vida. Les preocupa pues, el burocratismo o que de repente resulte tan complicado presentar una queja que lo mejor será no quejarse o quejarse de otra manera o quejarse en contra de quienes se supone deben de recibir e investigar las quejas... Pero, en general la opinión pública es favorable a la C.N.D.H.".(127)

(125) Algunas reflexiones sobre el Ombudsman y los derechos humanos. C.N.D.H., 1992, pág. 18.

(126) Vanossi, Jorge R., Reflexiones sobre el Ombudsman en El Defensor del Pueblo en la República de Argentina. Fundación Friedrich Ebert, 1991, pág. 19.

(127) Macin Raúl A., Experiencias del "Ombudsman" en la actualidad, en el semanario COMO. 28 de abril de 1992, Número 224, pág. 45.

Nos parece que las recomendaciones, también tienen implícitamente, un aspecto aleccionador y de sutil sugerencia expresa para mejorar procedimientos legales administrativos en favor de una mejor atención al gobernado, de un mayor y estricto apego al espíritu y letra de la ley positiva. Esto tiene un objetivo inmediato y concreto, ponerle fin al autoritarismo y la arbitrariedad, con la que se conducen muchas autoridades jerárquicamente menores, pero que con sus conductas ilegales e irresponsables erosionan impunemente el principio de legalidad que debe revestir todo acto de autoridad. En muchas recomendaciones, en las sugerencias específicas, a la autoridad, políticamente imputable, se le pide separar de su encargo a alguna autoridad inferior, políticamente inimputable y en su caso, ejercitar en su contra la acción penal correspondiente por los probables delitos perpetrados. Ello permite que en posteriores ocasiones, los servidores públicos de menor grado o inferiores se cuiden de cometer algún exceso o atropello en contra de los derechos humanos del gobernado, lo cual permite afirmar que, las recomendaciones de la C.N.D.H., también tienen un efecto preventivo que debe impactar entre los servidores públicos para no violentar los derechos fundamentales de ninguna persona.

Así también, cuando la C.N.D.H., considera que hay ciertas prácticas o procedimientos que de suyo transgreden derechos del gobernado y es constante, reiterado y sistemáticamente asentado en una y otra recomendación, promueve que se hagan los estudios en investigaciones de carácter legislativo, para efecto de proponer modelos, anteproyectos o proyectos de Ley, y turnarlos a las instancias competentes que mejoren a los anteriores en la protección y vigencia de los derechos humanos.

## 6. Cumplimiento de las Recomendaciones Emitidas por la C.N.D.H.

El 22 de septiembre de 1992 se dió a conocer a la opinión pública el informe especial sobre el cumplimiento parcial de 136 recomendaciones, y que a pesar del gran esfuerzo desplegado por la Comisión Nacional, el Dr. Carpizo, entonces presidente del organismo reconocía "aún quedan 113 en esa situación, número que todavía es extraordinariamente elevado... Cuando existe voluntad política y compromiso personal de la autoridad, las Recomendaciones se cumplen totalmente en un tiempo razonable o muestran un avance notable". Y remataba excelentemente el Dr. Carpizo de manera contundente con la autoridad moral que tiene: La Justicia a medias puede ser una forma de autocomplacencia, pero sigue siendo una injusticia que es indispensable abatir y erradicar en un sistema de convivencia civilizada. Por ello, resulta un imperativo el cumplimiento total de las Recomendaciones de esta Comisión Nacional y, precisamente por ello, las autoridades, la sociedad y la propia Comisión Nacional debemos realizar esfuerzos adicionales para alcanzar ese total cumplimiento. Si existe voluntad política para alcanzar el objetivo, este se logrará, tal y como ha acontecido con las 130 recomendaciones que ya se cumplieron totalmente a partir de junio de 1990, y sin incluir las que se han emitido y cumplido totalmente con posterioridad a dicho informe. Hagamos todos ese esfuerzo adicional. Nuestra sociedad así lo exige, y tiene toda la razón para ello". (128)

De acuerdo a información que tomamos del informe anual (mayo-92, mayo-93) de la C.N.D.H. a continuación presentamos el siguiente estado general que guardan las 529 recomendaciones emitidas por el organismo, desde su creación el 6 de junio de 1990 hasta el 25 de mayo de 1993.

---

(128) Gaceta de la C.N.D.H., octubre de 1992, núm. 92/27, págs. 19 y 20.

Al efecto, sobre cumplimiento de las recomendaciones de la C.N.D.H., reproducimos el siguiente cuadro:

- Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento total	221
- Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial	297
- Recomendaciones no aceptadas	9
- Recomendaciones aceptadas, en tiempo para presentar pruebas	6
- Recomendaciones aceptadas, con cumplimiento insatisfactorio	2
- Recomendaciones en tiempo de ser contestadas	18
- Recomendaciones aceptadas, sin pruebas de cumplimiento	3 (129)

En su mensaje del 3 de junio de 1993, el actual Presidente de la Comisión Nacional, Lic. Jorge Madrazo, reconoció que: "El número de recomendaciones parcialmente cumplidas ha continuado elevándose y con ello nuestra preocupación sobre el particular. Debe quedar claro que cuando una recomendación ha sido aceptada por su destinatario, éste genera un compromiso institucional para proveer a su total cumplimiento. Por ello, la Comisión Nacional no quitará el dedo del renglón hasta que se le demuestre que sus recomendaciones han sido cumplidas en todos sus extremos o que jurídicamente existe un impedimento para ello."

Durante los próximos meses se intensificará la Campaña Nacional para el cumplimiento total de, ahora, 297 recomendaciones, que significan el 56% del total de las expedidas hasta esta fecha por la institución". (130)

---

(129) Informe Anual de la C.N.D.H. mayo 92 - mayo 93, pág. 327.

(130) Madrazo, Jorge, Mensaje del Informe Anual, mayo 92 - mayo 93, CNDH, 1993, pág. 506.

Sin embargo, para voces críticas, independientes y comprometidas, atentas y vigilantes de la "cosa pública", tal es el caso del abogado y periodista, Alvaro Cepeda Neri, quien es articulista del periódico "La Jornada", en su columna "Conjunturas", el martes 19 de octubre de 1993, escribió que: "Por eso, las por incumplimiento, ya célebres 'recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas', no dejan de ser las buenas intenciones de que está empedrado el camino al infierno. En el más reciente informe a los medios (en cumplimiento del postulado de publicidad que señala la Ley de la C.N.D.H.), su presidente, don Jorge Madrazo Cuéllar, se queja ante la opinión pública (cuando debería hacerlo ante el titular del Poder Ejecutivo, en primera instancia), de que de las 297 recomendaciones, reportadas como parcialmente cumplidas, sólo ¡42! han sido totalmente resueltas. Y el resto: ¡255!, esperan ser atendidas cuando le venga en gana a la autoridad responsable de esas presuntas violaciones de derechos a mexicanos que, víctimas además de la denegación de impartición de justicia o atropello a tales garantías individuales... sufren el incumplimiento, parcial o total, que para los efectos es lo mismo, de esas recomendaciones."

"El informe de la C.N.D.H., del pasado 8 de octubre, pone en evidencia el desprecio que le merecen las recomendaciones a cada uno de los 19 gobernadores, presuntos responsables de conculcar derechos, en: Colima, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz. Y que les importa un comino a los secretarios de: Pesca, Salud, Reforma Agraria, Recursos Hidráulicos y Sedeso, y al director de Pemex. Y al Procurador General de la República, quien se lleva las palmas de incumplimiento con 21 recomendaciones que esperan utópicamente ser totalmente resueltas."

"Ese perverso juego de recomendaciones que, finalmente, nadie les hace caso o lo hacen parcialmente, o cuando se les pega la gana a las autoridades, es consecuencia de que

la C.N.D.H. no es un auténtico Ombudsman y de que no hay voluntad presidencial para respetar los derechos humanos". (131)

Por su parte, el Dr. Miguel Concha Malo, en su artículo, del día 14 de diciembre de 1991, nos comenta: "En la página 82 de su tercer Informe semestral, la C.N.D.H. asegura que es fácil percibir que 'la lucha contra la impunidad se ha reforzado en estos últimos meses'. 'La razón -aduce el organismo- puede consistir en que cada día más las autoridades comprenden que no aceptar una recomendación, o aceptarla formalmente sin el ánimo de cumplirla, les tiene un alto costo: la opinión pública mexicana esta muy atenta a las recomendaciones de la Comisión Nacional y a su seguimiento. Cuando la opinión pública apoya una recomendación y la autoridad no la acepta, esta última se coloca en una situación difícil, al no remediar la arbitrariedad. Así funcionan los Ombudsman en el mundo y así está funcionando en México". (132)

Para el cumplimiento de las Recomendaciones es necesario lo que dice el Dr. Luis Díaz Müller, existen grupos de presión de carácter positivo, "serían aquellos que tienden a defender los derechos fundamentales, individuales y colectivos, a través de su acción específica. En este grupo encontramos las asociaciones de beneficencia, los sindicatos, los grupos de defensa ecológica, las comisiones de derechos humanos, la Cruz Roja Internacional; y en general, aquellas agrupaciones destinadas a fortalecer la libertad en el interior de la sociedad... Los grupos de presión influyen, crean opinión, publican... 'Crean y subvencionan a centros de difusión, con el objeto de radicar en el mayor número de mentes posibles la idea de la justicia', (y de los derechos humanos). En conclusión: Los grupos de presión son actores intermedios de la sociedad civil" (133) ante el poder público

(131) Cepeda Neri, Alvaro. Informe sobre derechos humanos. No se cumplen Recomendaciones, en la Jornada, martes 19 de octubre de 1993. Año Diez, núm. 3273, pág. 4.

(132) Concha Malo, Miguel. El Tercer Informe de la C.N.D.H., en la Jornada, domingo 14 de diciembre de 1991, núm 2607, pág. 14.

(133) América Latina. Relaciones Internacionales y Derechos Humanos. F.C.E., 1986, págs. 85, 88 y 96.

para presionar que los hombres del poder político cumplan con las recomendaciones de los Ombudsman.

Por su parte, Carlos Manuel Herrera, nos comenta que: "La Figura del Ombudsman, es una institución de buena fe, que responde a las expectativas de la sociedad de una manera sencilla y rápida... La sociedad la ha adoptado como una institución benéfica para la resolución de asuntos administrativos, en los países donde se ha establecido ha tenido un gran desempeño."

"El Ombudsman basa su poder en la respuesta de la opinión pública, al hacer notoria la actividad negativa de algunos funcionarios, quienes al ser denunciados públicamente reciben un castigo al ser confrontados con la sociedad. Entre las ventajas que aporta, está la agilidad de sus intervenciones, ya que puede actuar sin tener que llenar ningún tipo de formalidades y al considerar analizado el problema, emitirá una opinión en breve tiempo".(134)

Primeramente, para que una recomendación pueda ser cumplida, tiene que ser aceptada. Pues, si existen servidores públicos que no las aceptan, mucho menos las van a cumplir. El asunto es muy complejo y tiene que ver mucho, con la eficacia, los resultados y avances concretos reflejados en la sociedad, sobre los objetivos que se ha planteado y que la Constitución y la Ley le encomiendan a la C.N.D.H. Una vez que la autoridad acepta una recomendación, la Comisión Nacional entiende que la acepta para cumplirla íntegramente y en su totalidad, y que tiene un plazo de 15 días hábiles, "contados a partir del vencimiento del término del que disponía para responder sobre la aceptación" para presentar las pruebas fehacientes de su acatamiento. Si la autoridad se niega a aceptar la recomendación enviada, y en consecuencia a no cumplirla, la Comisión Nacional deberá denunciarlo a la opinión

pública, a través de los medios masivos de comunicación. Aquí es donde juegan un papel sumamente importante, las corrientes de opinión que se generan y mueven en la sociedad. Grupos de presión e interés, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos que tienen un trabajo pionero en la materia, grupos académicos, las Universidades, los sindicatos, las organizaciones patronales, las mismas instituciones del Estado, todas ellas tienen un peso específico y una condición eminentemente de naturaleza política más que jurídica, por la sencilla razón de que la Comisión Nacional hace la denuncia de cara a la sociedad, al servidor público o autoridad no le va a convenir para nada, ni a sus intereses, imagen personal y por ende, su carrera política, el ser exhibido públicamente ante los ojos de toda la nación, como un violador o por lo menos que tolera la violación de los derechos humanos de una persona en particular. La cuestión es sumamente sutil, el mecanismo político es evidente, obligar a la autoridad para que cumpla una recomendación, es el objetivo.

Si a lo anterior, relacionamos que, vivimos en un régimen político eminentemente presidencialista, en donde la pieza clave y fundamental del sistema político mexicano, es el Presidente de la República, el cual además de las facultades expresas que le otorga, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Leyes Federales, Tratados Internacionales, y demás normas jurídicas que conforman el Derecho Positivo Mexicano, es decir, además de las prerrogativas que le otorgan las leyes escritas, tiene otras facultades muy importantes, que incluso, se dice, trascienden y se cumplen puntual y disciplinadamente y tienen más peso político que las anteriores, nos referimos a las llamadas por algunos tratadistas, como facultades "meta constitucionales", relacionadas con reglas no escritas, de naturaleza eminentemente política, que se observan y cumplen con eficacia e inmediatez, de acuerdo al interés político concreto del titular del Poder Ejecutivo Federal.



De acuerdo a nuestra apreciación es del interés del Presidente de la República, el promover una política en materia de derechos humanos, por ello, la creación, primero, de una Dirección sobre la materia, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Posteriormente, el nacimiento por Decreto Presidencial, de la C.N.D.H., el 6 de junio de 1990, dependiente de la misma Secretaría de Gobernación, como órgano desconcentrado. Después, el propio Ejecutivo Federal, envió al Congreso de la Unión, una iniciativa de Ley para elevar a rango Constitucional a dicha Comisión Nacional. Ulteriormente, dirigió al propio Poder Legislativo Federal, un proyecto de Ley orgánica para la institución en comento. De tal suerte, que desde su origen, la C.N.D.H., ha tenido un importante apoyo político de parte de la figura presidencial, del Jefe del Estado mexicano, y él mismo, así lo ha reiterado en los discursos que ha pronunciado con motivo de los informes, antes semestrales, ahora anuales del titular de la Comisión Nacional.

Por todo lo anterior, podemos afirmar, que es voluntad presidencial el promover el respeto a los derechos humanos, a través de procedimientos no jurisdiccionales y sí administrativos, por medio de una institución, que se asemeja mucho al clásico Ombudsman sueco. De ahí, que también afirmemos que sí coincidimos, en que la figura Presidencial, es la más importante, clave fundamental, que mueve casi todos los hilos y mecanismos del poder político en México (135), bastaría tener presente que si es política presidencial el respeto a los derechos humanos, las demás autoridades federales y estatales, tienen la presión política, tanto de la sociedad organizada, pero especialmente, la afirmación expresa del Presidente de la República, de darle el mayor apoyo al trabajo y actividades propias de la C.N.D.H. y, particularmente, el acatamiento cabal de las recomendaciones del propio organismo humanitario. En concreto, tenemos que si las recomendaciones, no son coercitivas, vinculatorias, imperativas u obligatorias para las altas autoridades a las cuales van dirigidas, entonces, si no las aceptan o no las cumplen, no hay sanción de naturaleza

(135) Cfr. infra. cita núm. 43.

jurídica, sino eminentemente política; a saber, la imagen de violador de derechos humanos, que se va a ganar entre la opinión pública nacional e incluso internacional, a esta última el Estado mexicano es más sensible. Aquel alto funcionario que se niegue a cumplir las recomendaciones de la Comisión Nacional, el costo político será elevadísimo, en cuanto imagen, carrera y ascenso -si es que puede continuar- en los puestos de la administración pública federal, estatal o municipal, o la carrera judicial en el caso de los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia o los jueces que dependan de ellos.

Las recomendaciones de la C.N.D.H. al no tener medio imperativo-coercitivo alguno, tienen una naturaleza, en cuanto a su aceptación y cumplimiento, eminentemente política, porque son políticos los medios, formas y métodos que se utilizan para lograr su acatamiento. No así, en cuanto a su texto y contenido, es decir, a su motivación y fundamentación, que es eminentemente de naturaleza jurídica, acorde plena y claramente con las normas del orden jurídico mexicano, desde nuestra Constitución General de la República y todos los tratados internacionales, leyes y reglamentos que de ella emanen.

Otro problema sumamente complejo es el de la simulación en el cumplimiento de las recomendaciones. Simulación que es impunidad. Nos referimos a aquellas recomendaciones, que tienen el status de parcialmente cumplidas y que tienen un alto porcentaje en los informes de la C.N.D.H. Alguna vez dijo el Dr. Carpizo que cumplimiento parcial es igual a no cumplimiento y en consecuencia es impunidad, uno de los objetivos fundamentales contra los que lucha a través de sus recomendaciones la institución humanitaria que estudiamos.

El problema se complica, si además de las recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial, existen las que son aceptadas, pero sin prueba alguna de que se cumplieron, o aquellas, también aceptadas, pero con cumplimiento insatisfactorio, lo cual a

nuestro parecer, es simulación y en consecuencia se debe denunciar claramente para no permitir la impunidad.

## **7. Naturaleza Jurídica de las Recomendaciones de la C.N.D.H.**

### **7.1 Las Recomendaciones tienen un Fundamento Jurídico**

\*A) Su propio fundamento jurídico se encuentra en la ley suprema del país con lo que se manifiesta que los organismos protectores de Derechos Humanos son muy importantes, a grado tal que sus características más significativas las circunscribe la Constitución".(136)

Las Recomendaciones de la C.N.D.H. tienen un estricto y apegado fundamento legal, tanto en la Constitución General de la República, como en su Ley Orgánica y en su Reglamento Interno. Tienen plena validez jurídica, al estar expresamente reconocidas en el orden normativo mexicano. Así, en el artículo 102, apartado B, se determina que, los organismos protectores de derechos humanos como la C.N.D.H., "Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias...". El artículo 46 de la Ley de la C.N.D.H., dice: "La recomendación será pública y autónoma, no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá...", y el artículo 129 del reglamento interno de la C.N.D.H. determina: "Concluida la investigación y reunidos los elementos de convicción necesarios para probar la existencia de violaciones a Derechos Humanos, el Visitador Adjunto lo hará del conocimiento de su superior inmediato a fin de que se inicie la elaboración de la recomendación correspondiente".

---

(136) Gaceta de la C.N.D.H., noviembre de 1992, núm. 92/28, pág. 416.

Si atendemos a que la C.N.D.H. debe proteger los derechos humanos a través de la emisión de sus recomendaciones, también estas tienen objetivos muy importantes, como velar porque se respete el principio de legalidad y la preservación y consolidación del Estado de Derecho. Este principio de legalidad que ordena que todo acto de autoridad debe apegarse estrictamente a lo establecido en la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen. La C.N.D.H. lo observa respetuosa y rigurosamente, de inicio todas sus resoluciones de autoridad, especialmente sus recomendaciones tienen una base legal sólida y consistente, lo que nos permite afirmar, que en cuanto a la fundamentación legal de las recomendaciones de la C.N.D.H., tienen plena e íntegra naturaleza jurídica, porque su creación o emisión la justifican en el texto de la Ley y el Derecho.

## **7.2. El Contenido o Cuerpo de una Recomendación es eminentemente jurídico.**

En el informe especial de la C.N.D.H. a la opinión pública, del 25 de septiembre de 1991, el Dr. Carpizo, afirmó: "La Comisión Nacional de Derechos Humanos actúa con imparcialidad, su única verdad es la que se desprende de los expedientes y se puede probar. Al estar segura de la responsabilidad de funcionarios que actuaron fuera de la ley, lo expone públicamente en sus recomendaciones y solicita el castigo correspondiente. Hace el seguimiento de sus recomendaciones, para que éstas realmente se cumplan. Lo que no puede hacer, y no lo hará, es manifestar un criterio sin pruebas suficientes".(137)

"La designación del Ombudsman juega un papel muy importante, deberá estar formado por personal de alta valía, madurez, prestigio social, experiencia profesional y

---

(137) Gaceta de la C.N.D.H., octubre de 1991, núm. 91/15, pág. 38.

sobre todo un profundo conocimiento jurídico, tomando en cuenta que sus recomendaciones se acatan por el prestigio moral que detenta.(138)

Fix-Zamudio dice: "32. La recomendación del Procurador de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, puede consistir, en la petición al superior jerárquico competente, para la aplicación al infractor de medidas disciplinarias, la declaratoria de procedencia por comisión de delitos del orden común; apercibimiento al propio infractor de la aplicación de medidas disciplinarias de mayor severidad en caso de reincidencia; la sugerencia de modificaciones a los procedimientos administrativos inapropiados, el resarcimiento a los afectados por los daños y perjuicios causados; o cualesquiera otra recomendación legal que contribuya a mejorar la relación entre gobernantes y gobernados".(139)

La estructura de una recomendación se establece en el artículo 133 del Reglamento Interno de la C.N.D.H., que comprende:

Primero: una descripción de los hechos presuntamente violatorios de un derecho humano.

Segundo: enumeración, desglose exhibición y desahogo de los elementos de convicción, es decir los instrumentos probatorios permitidos en el orden jurídico mexicano, aquí podemos afirmar que se trata de un elemento esencialmente de Derecho, como lo es, el sistema de pruebas y evidencias que prevé el Derecho Positivo Mexicano; una recomendación debe fundamentarse exclusivamente en las pruebas contenidas en el expediente de la queja.

---

(138) Herrera, Carlos Manuel, Ob. cit., pág. 45.

(139) Ob. cit., pág. 220.

Tercero: se describe la situación jurídica concreta en que se halla el agraviado, generada por la conculcación a un derecho humano, desde luego se usa un lenguaje técnico jurídico, que va encaminado a esclarecer el hecho que evidencia un atropello a la legislación en materia de derechos humanos y, por consecuencia, una violación al derecho de una persona determinada.

Cuarto: tenemos el elemento clave, la parte esencial y naturalmente jurídica, en donde se hacen observaciones, razonamientos lógico-jurídicos y la fundamentación constitucional, legal y reglamentaria de todo el documento de recomendación; se mencionan los preceptos que se refieran expresa, directa e inmediatamente a los hechos tratados en el cuerpo de la recomendación, se cita literal y fielmente, aquello, que robustezca la fuerza jurídica del documento; desde luego, se cita también, la legislación internacional de la materia procedente, si hay jurisprudencia que se refiera al caso, nada impide mencionarla expresamente; y, por último se puede aludir a la doctrina, máximas y textos de renombrados y prestigiados juristas nacionales e internacionales que apoyan las aseveraciones, opiniones o juicios formulados en el cuerpo de la recomendación.

Finalmente, en la parte quinta, se realizan las recomendaciones específicas a la autoridad a la cual se envía el documento de recomendación, lo cual tiene el objetivo concreto de que las acepte y las cumpla cabal e íntegramente.

### 7.3 Para la formulación de una Recomendación existe un procedimiento jurídico-administrativo

\*17. Las Defensorías o Procuradurías de los derechos de los administrados tienen la ventaja de su fácil acceso, de su procedimiento flexible, rápido y sencillo, y que pueden actuar, para dictar sus recomendaciones no solo con criterios estrictamente legales, que son los que utilizan los medios de defensa tradicionales, sino que también pueden emplear la equidad\*.

\*Observamos que los mismos están dotados de atribuciones imperativas en cuanto al procedimiento investigador que realizan, de manera que las autoridades respectivas están obligadas a proporcionar informes, comparecer cuando son requeridas y a proporcionar documentos y otros medios de convicción... En fin, en esta materia de investigación, se les dota con poderes muy similares a los tribunales... similares a los medios de apremio de los organismos judiciales".(140)

Para decidir una resolución, como lo es una recomendación, la C.N.D.H., tiene un procedimiento jurídico de carácter administrativo.

Dicho procedimiento administrativo se inicia con la interposición de la queja por el gobernado que ha sido presuntamente agraviado en sus derechos humanos por alguna autoridad. La C.N.D.H. investiga la posible violación a los derechos del quejoso y reúne en el expediente, todos y cada uno de los elementos probatorios que fortalezcan el juicio y la convicción de que sí se han violado tales derechos. De inmediato se elabora un proyecto de recomendación a cargo de un visitador-adjunto o un visitador general. Una vez terminado el proyecto, y con el visto bueno y la rúbrica por parte del Presidente de la C.N.D.H., el

(140) *Ibidem.*, pág. 219.

documento es una formal recomendación, la cual es notificada al servidor público, para que, en su caso, la acepte y la cumpla totalmente.

Esta síntesis del procedimiento que realiza la C.N.D.H. para la formulación de una Recomendación, tiene, desde luego, una base de sustentación, jurídica, tanto en su Ley vigente (artículos 25-66) como en su Reglamento Interno vigente (artículos 78-146).

#### **7.4 Las Recomendaciones son emitidas por un organismo descentralizado con personalidad jurídica**

Lo es porque:

"El otorgamiento de personalidad jurídica y patrimonio propios; el requisito de que la designación de su titular por el Presidente de la República requiere de la ratificación de la Cámara de Senadores; el otorgamiento de Fe pública a sus actuaciones; la facultad de emitir su propio reglamento; la capacidad legal para realizar estudios y propuestas de leyes que permitan una mejor protección de los Derechos Humanos".(141)

Las recomendaciones al ser emitidas por un órgano competente del Estado, y al estar fundamentadas jurídicamente tanto en su origen, contenido o cuerpo, como en su procedimiento, afirmamos en ese sentido que, están revestidas de juridicidad. Son recomendaciones de "iure", es decir de pleno Derecho.

---

(141) Gaceta noviembre 1992. núm. 92/28, pág. 417.



El organismo competente, es decir, la C.N.D.H., está plenamente sustentada, legalmente, en la Constitución General de la República, en su Ley y en su Reglamento Interno, es decir, tiene plena vida en el orden jurídico vigente.

La C.N.D.H., es un organismo descentralizado del Estado, ello indica que pertenece a la Administración Pública Federal, sin embargo no le es aplicable, la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

El que la C.N.D.H., sea un organismo descentralizado del Estado, le permite tener autonomía orgánica, técnica y financiera, al contar con patrimonio propio. Es un organismo de carácter público, cuyos actos deben, de "iure", apegarse al principio de legalidad. Si se pretende abatir la ilegalidad, la impunidad, el atropello a la Ley que cometen ciertos funcionarios públicos, en suma, si se pretende luchar contra las transgresiones de la autoridad al orden jurídico en materia de derechos humanos lo menos que puede y debe hacer la C.N.D.H., es respetar escrupulosamente el orden legal establecido, para desde ahí, pugnar por el respeto a los derechos humanos, a través de sus recomendaciones, las que deben estrictamente estar fundamentadas y motivadas en el conjunto de normas jurídicas vigentes, es decir, en Derecho.

El Ombudsman "Defiende a la Constitución frente a cualquier abuso de poder que pueda darse, porque los abusos de poder no se dan solamente en las autocracias, también pueden darse, por desgracia, abusos de poder en los sistemas democráticos; y una mayoría puede infringir la Constitución en daño de los derechos fundamentales de la minoría. Entonces el Defensor del Pueblo, al defender a la Constitución protege a todos los ciudadanos. (142)

---

(142) Ruiz-Jiménez, Joaquín, Ob. cit., pág. 8.

"La lucha por el Derecho y la Justicia no admite pasividad alguna y mucho menos complacencias con los que las violan, vicio éste último, que por sí mismo implica la negación del valor civil ... sin el Derecho que implanta el orden normativo necesario para la vida social, ésta no podría desarrollarse . La normatividad jurídica es para toda colectividad humana lo que el agua para los peces, o sea, que dichos elementos son imprescindibles para la vida en sus respectivos casos ... la trascendencia del Derecho se corrobora si se toma en cuenta que de él surge el Estado como persona moral suprema y omnicompreensiva, y en la cual se estructura toda sociedad humana. Esa estructuración la forma y sistematiza el Derecho para hacer posible la vida social dentro del orden normativo que establece y en el que existen y actúan, sin excepción, los órganos de Gobierno y los mismos gobernados". (143)

---

(143) Burgoa Orihuela, Ignacio, El Jurista y el Simulador del Derecho, Porrúa, México, 1991, págs. 12, 14 y 21.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- La institución del Ombudsman se ha extendido profusamente en todo el mundo, Europa y América, principalmente.

SEGUNDA.- México le ha dado una acogida muy importante, particularmente en lo que se refiere a la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

TERCERA.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos, no es un Ombudsman genuino, ortodoxo o clásico, como el que nació en Suecia en el año de 1809, sin embargo, se asemeja mucho a él y se le ubica dentro de los organismos denominados genéricamente. Ombudsman-Ejecutivo.

CUARTA.- Es de subrayarse la voluntad política del Gobierno Federal, al reconocer implícitamente, con la creación de la C.N.D.H., la violación a los derechos humanos de los gobernados mexicanos.

QUINTA.- La C.N.D.H. fué severamente cuestionada en su origen (1990), debido a la dependencia estructural, jerárquica y jurídica que tenía respecto al Poder Ejecutivo Federal.

SEXTA.- En ese marco jurídico limitado, la C.N.D.H., se ganó arduamente, a pulso, un lugar privilegiado en la opinión pública nacional, debido al gran trabajo realizado, la capacidad y honestidad de todos sus miembros, especialmente de su primer Presidente el Dr. Jorge Carpizo.

**SEPTIMA.-** También, hubo la voluntad política de perfeccionar el marco jurídico inadecuado que tenía la C.N.D.H. Pues atinadamente, se le ubicó en la Constitución General de la República (artículo 102, apartado B), garantizando con ello su permanencia, su institucionalización y consolidación. Posteriormente se le dotó de una Ley Orgánica Federal, y finalmente su Reglamento Interno.

**OCTAVA.-** La naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es, ser un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

**NOVENA.-** Es acertado el ámbito de competencia material de la C.N.D.H., es decir, que conoce de violaciones a las normas jurídicas, que su carácter sea eminentemente de naturaleza administrativa, es decir, violaciones en materia administrativa a los derechos de los gobernados por parte de algún servidor público.

**DECIMA.-** Para salvar el problema de su autonomía, en nuestra opinión, la C.N.D.H. no debería ser un Ombudsman-Ejecutivo, sino un Ombudsman-Parlamentario, es decir, que el Presidente de la Comisión Nacional, sea nombrado por el Congreso de la Unión, de una terna propuesta por las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, es decir, por la sociedad civil organizada. Creemos que con ello se fortalecería su independencia, su credibilidad y su eficacia fáctica.

**DECIMAPRIMERA.-** Los servidores públicos tienen obligaciones que cumplir ante la C.N.D.H., en el transcurso del procedimiento interno administrativo, y en caso de no realizarse, pueden hacerse acreedores a una amonestación, a alguna sanción administrativa e incluso penal, si así lo considera procedente la autoridad competente.

DECIMASEGUNDA.- El Consejo de la C.N.D.H. es una importante aportación mexicana a la institución del Ombudsman, sin embargo, consideramos que, los diez miembros distinguidos que lo integran, todos, deben surgir de la sociedad civil organizada y comprometida en la defensa de los derechos humanos.

DECIMATERCERA.- Los informes anuales y especiales, son extraordinarios instrumentos para realizar con mayor eficacia y obtener mejores resultados en el trabajo que realiza la C.N.D.H.

DECIMACUARTA.- Las recomendaciones de la C.N.D.H., a pesar de no ser coercitivas, su fuerza radica en el prestigio, calidad moral, publicidad, autonomía e independencia de criterio, tanto de la institución en sí, como particularmente del titular de la Presidencia de la Comisión Nacional.

DECIMAQUINTA.- Se pretende que la C.N.D.H., tenga un procedimiento interno sumárisimo, de carácter administrativo, gratuito, expedito y antiburocrático, de acceso directo e inmediato por parte del quejoso, que permita una eficaz y adecuada atención al gobernado.

DECIMASEXTA.- La publicidad de las recomendaciones, es de vital importancia para su cumplimiento, por ello, la Comisión Nacional tiene valiosos instrumentos como lo son: la Gaceta, los informes anuales y especiales, y el eventual acceso a los medios masivos de difusión (prensa, radio y televisión).

DECIMASEPTIMA.- En el cumplimiento total e integral de sus recomendaciones, la C.N.D.H., tiene serias dificultades, pues la lucha frontal contra la corrupción e impunidad tiene una grave simulación de algunos servidores públicos de alto nivel a los cuales se les

envía directamente las citadas recomendaciones, pues no las aceptan, o no las cumplen, o las cumplen parcialmente, lo cual en nuestra opinión, es simulación e impunidad, y también una cierta ineficacia de la C.N.D.H.

**DECIMAOCTAVA.-** Las recomendaciones para su eficacia y cumplimiento, señalan públicamente a la autoridad jerárquica superior, como responsable de las transgresiones que cometan sus subordinados, si no las acata y las cumple cabalmente, para él representará un costo político elevado, que le puede trancar su carrera política o por lo menos manchar su imagen como funcionario público a lo cual ninguno de ellos está dispuesto. Nos parece que, aquí precisamente se encuentra la esencia eficaz de una recomendación, en la exhibición pública de una autoridad probadamente transgresora de los derechos humanos.

**DECIMANOVENA.-** Las recomendaciones por no tener coercitividad, no anulan, modifican o dejan sin efecto las resoluciones o actos de autoridad contra los cuales se hubiese presentado la queja. Son otras las autoridades competentes y las formas y mecanismos o procedimientos que, les asigna la norma jurídica, para cambiar la situación legal concreta en que se encuentre el gobernado agraviado en sus derechos humanos.

**VIGESIMA.-** Las recomendaciones de la C.N.D.H., fomentan una cultura de los derechos humanos, corrigen procedimientos y prácticas autoritarias y arbitrarias del poder público.

**VIGESIMAPRIMERA.-** Las recomendaciones de la C.N.D.H. tienen plena e íntegra naturaleza jurídica, tienen un fundamento sólido en el Derecho Positivo Mexicano a nivel constitucional, legal y reglamentario.

**VIGESIMASEGUNDA.-** El contenido o cuerpo de una recomendación es eminentemente jurídico. Pues se describen los hechos violatorios, se enumeran los instrumentos probatorios previstos por el orden jurídico mexicano, para dar fundamentación, se citan todas aquellas disposiciones aplicables al caso, desde nuestra Constitución General de la República , Tratados Internacionales, suscritos y ratificados por México, Legislación Federal y los instrumentos reglamentarios de que trate la recomendación.

**VIGESIMATERCERA.-** Para la formulación de una recomendación se tiene que seguir un procedimiento jurídico en materia administrativa.

**VIGESIMACUARTA.-** Las recomendaciones de la C.N.D.H. defienden todo el orden jurídico mexicano, especialmente, la parte dogmática de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**VIGESIMAQUINTA.-** Las recomendaciones de la C.N.D.H., tienen una naturaleza jurídica plena, en cuanto a su motivación y fundamentación legal, pero al no ser coercitivas, en cuanto a su publicidad, efectos y cumplimiento, tienen plena naturaleza política.

**VIGESIMASEXTA.-** Las recomendaciones de la C.N.D.H., en cuanto a su acatamiento, aceptación y cumplimiento por el servidor público al cual se le halla enviado, es de índole política. Van dirigidas a las mas altas autoridades del país, se hacen saber a todos los medios de difusión, se hace mención expresa de ello en el informe anual ante el titular del Poder Ejecutivo Federal y ante los representantes del Congreso de la Unión. Se mueven los grupos de interés y de presión que actúan en la sociedad civil, todo lo cual hace aconsejable al alto funcionario, aceptar y cumplir total e íntegramente la recomendación de fuerza moral.

## BIBLIOGRAFIA

AGUILAR CUEVAS, Magdalena, El Defensor del Ciudadano, México, UNAM-CNDH, 1991, 444 p.p.

ARTEAGA NAVA, Elisur, La Constitución Mexicana Comentada por Maquiavelo, México, Siglo XXI-UAM Azcapotzalco, 1988, 222 p.p

BARRAGAN BARRAGAN, José, El Laberinto de la Ilegalidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, Edit. Crisol, 1991, 127 p.p.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 8a. ed., México, Porrúa, 1991, 1048 p.p.

-----, Las Garantías Individuales, 18a. ed., México, Porrúa, 1984, 744 p.p.

-----, El Jurista y el Simulador del Derecho, 3a. ed., México, Porrúa, 1991, 104 p.p.

CARPIZO, Jorge, Derechos Humanos y Ombudsman, México, C.N.D.H., 1993, 259 p.p.

-----, ¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?, 2a. ed., México, C.N.D.H., 1991, 37 p.p.

-----, El Presidencialismo Mexicano, 8a. ed., México, Siglo XXI editores, 1988, 240 p.p.



-----, Algunas Reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos, México, CNDH, 1992, 32 p.p.

-----, La Constitución Mexicana de 1917, 8a. ed., México, Porrúa, 1990, 317 p.p.

CARTAÑA, Antonio, El Defensor del Pueblo: La experiencia en la ciudad de Buenos Aires, en El Defensor del Pueblo en la República Argentina, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, 1991, 99 p.p.

COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad. Memoria, México, CNDH, 1992, 215 p.p.

-----, Simposio: Los Abogados Mexicanos y el Ombudsman. Memoria, México, C.N.D.H., 1992, 120 p.p.

-----, Documentos y Testimonios de Cinco Siglos. Compilación, México, C.N.D.H., 1991, 372 p.p.

-----, Antología de Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos, México, C.N.D.H., 1991, 199 p.p.

-----, Jornada sobre los Derechos Humanos en México. Memoria, México, C.N.D.H., 1991, 95 p.p.

DIAZ MULLER, Luis, América Latina. Relaciones Internacionales y Derechos Humanos, México, Fondo Cultura Económica, 1986, 375 p.p.

FAIREN GUILLEN, Víctor, El Defensor del Pueblo-Ombudsman, Parte Especial T. II, Madrid, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, 437 p.p.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, Protección Jurídica de los Derechos Humanos (Estudios Comparativos), México, C.N.D.H., 1991, 225 p.p.

-----, Justicia Constitucional. Ombudsman y Derechos Humanos, C.N.D.H., 1993, 531 p.p.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, México, Edit. Porrúa, S.A., 1985, 506 p.p.

GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, Alvaro, El Defensor del Pueblo (Comentarios en torno a una proposición de Ley Orgánica), Madrid, Civitas, 1979, 167 p.p.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia, México, UNAM, 1986, 79 p.p.

MAIORIANO, Jorge L., El Ombudsman, Defensor del Pueblo y de las instituciones Republicanas, en El Defensor del Pueblo en la República Argentina, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, 1991, 99 p.p.

MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, 11a. ed., México, Porrúa, 1990, 604 p.p.

RABASA GAMBOA, Emilio, Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México, México, C.N.D.H., 1992, 67 p.p.

ROWAT, Donald C., El Ombudsman. El Defensor del Ciudadano, 1a. reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, 462 p.p.

SARRE IGUINIZ, Miguel, et.al., El Abogado en el Papel de Ombudsman, en El Papel del Abogado, México, Porrúa S.A., I.I.J.-U.N.A.M., 157-159 p.p.

SIERRA GUZMAN, Jorge Luis, et. al., La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Una Visión No Gubernamental, México, C.M.D.P.D.H.A.C., 1992, 251 p.p.

TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 20. ed., México, Porrúa, 1984, 649 p.p.

VANOSI, Jorge R., Reflexiones sobre el Ombudsman, en El Defensor del Pueblo en la República Argentina, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 1991, 99 p.p.

VENEGAS ALVAREZ, Sonia, Origen y Devenir del Ombudsman, ¿Una institución encomiable? México, UNAM, 1988, 150 p.p.

VON IHERING, Rudolph, La lucha por el Derecho, México, Porrúa, S.A. 1989, 136 p.p.

**LEGISLACION**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto Federal Electoral, México, 1991.

Decreto por el que se Reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, C.N.D.H., México, 1992.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, C.N.D.H., México, 1992.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1986.

Ley Federal de Entidades Paraestatales, Porrúa S.A., México, 1986.

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, C.N.D.H., México, 1993.

## ECONOGRAFIA

AGUAYO QUEZADA, Sergio, Crónica de Derechos y Presidentes, en la Jornada, núm. 2751, México, Sábado 9 de mayo de 1992.

BARRERA GRAF, Jorge, y Samuel I. del Villar, El Primer Ombudsman en el Gobierno de México: El Procurador de Protección Ciudadana, en Acta, Revista de Análisis y Actualización Jurídica, año 1, núm 1, México, Dic. de 1990.

CAMPOS, Dolores, Ombudsman, una piedra en el zapato del poder, en el semanario MIRA, núm 122, México, 2 de diciembre de 1991.

CARPIZO, Jorge, La C.N.D.H. independiente de todo poder, en la Jornada, núm. 2591, México, jueves 28 de diciembre de 1991.

CEPEDA NERI, Alvaro, Informe sobre derechos humanos, No se cumplen Recomendaciones, en la Jornada, núm. 3273, México, martes 19 de octubre de 1993.

C.N.D.H., Gaceta de la C.N.D.H., México, octubre de 1991, núm. 91/15.

C.N.D.H., Gaceta de la C.N.D.H., México, octubre de 1992, núm. 92/27.

C.N.D.H., Gaceta de la C.N.D.H., México, noviembre de 1992, núm. 92/28.

C.N.D.H., Gaceta de la C.N.D.H., México, julio de 1993, núm. 93/36.

CONCHA MALO, Miguel, El Tercer Informe de la C.N.D.H., en la Jornada, núm. 2607, México, 14 de diciembre de 1991.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, El Ombudsman y la Responsabilidad de los Servidores Públicos en México, en Vínculo Jurídico, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas, No. 2, México, abril-junio de 1990.

GRANADOS CHAPA, Miguel Angel, Informe de derechos humanos. Gobernadores exhibidos, en la Jornada, núm. 2606, México, viernes 13 de diciembre de 1991.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA U.N.A.M., Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa, 1992.

JORNADA, La C.N.D.H. a rango constitucional, en la Jornada, núm. 2607, México, sábado 14 de diciembre de 1991.

JORNADA, C.N.D.H., fines y medios, en la Jornada, núm. 369, México, viernes 15 de octubre de 1993.

LINDNER LOPEZ, Hedwiga, Es la Comisión Nacional de Derechos Humanos el Ombudsman Mexicano, en Revista Jurídica Jalisciense, año 2, núm. 4, México, sep.-dic., 1992.

MACIN, Raúl A., La opinión pública y el Ombudsman, se defiende Carpizo en el semanario COMO, núm. 226, México, 16 de mayo de 1992..

MACIN, Raúl A., Experiencias del Ombudsman en la actualidad, en el semanario COMO, núm. 224, México, 28 de abril de 1992.

MADRAZO, Jorge, Mensaje, en Informe Anual, mayo 92- mayo 93, C.N.D.H., México, 1993, 507 p.p.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, 20a. ed., Diccionario de la Lengua Española, Madrid, España, Espasa-Calpe, 1984.

RODRIGUEZ ARAUJO, Octavio, Parcialidad de una iniciativa, en la Jornada, núm. 2591, México, jueves 28 de noviembre de 1991.

RUIZ JIMENEZ, Joaquín, El Ombudsman o Defensor del pueblo, en Vínculo Jurídico, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas, núm. 1, México, enero-marzo 1990, 4-11 p.p.